Université Bordeaux Montaigne

École Doctorale Montaigne Humanités (ED 480)

THÈSE DE DOCTORAT EN

« AMENAGEMENT DE L'ESPACE ET URBANISME »

DE « L'URBANISME AGRICOLE » A L'AGRIURBANISME

Un processus exploratoire pour un développement urbain durable

Présentée et soutenue publiquement le 23 novembre 2020 par

Gérard THOMAS

Sous la direction d'Agnès BERLAND-BERTHON

Membres du jury

Mayté BANZO, Professeur des Universités en Géographie, Université Bordeaux Montaigne

Agnès BERLAND-BERTHON, Professeur des Universités en Aménagement de l'espace et urbanisme, Université Bordeaux Montaigne

Jérôme DUBOIS, Professeur des Universités en Aménagement de l'espace et urbanisme, Institut d'Urbanisme et d'Aménagement Régional, Université d'Aix-Marseille

Lionel PRIGENT, *rapporteur*, Professeur des Universités en Aménagement de l'espace et urbanisme, Institut de Géoarchitecture, Université de Bretagne occidentale

José SERRANO, *rapporteur*, Professeur des Universités en Aménagement de l'espace et urbanisme, Université de Tours

« Les chercheurs devraient prendre conscience de leur nouveau devoir : non plus submerger leurs concitoyens d'informations ou d'exploits techniques quotidiennement accumulés, mais aider chacun à édifier une synthèse personnelle mise en cohérence avec les espoirs et les angoisses de tous les hommes. « Je » n'a d'existence qu'au sein de « nous » ; aujourd'hui « nous » représente cinq milliards d'hommes.
Cette mise en cohérence collective ne peut attendre car les problèmes nouveaux que nous affrontons – accroissement exponentiel de notre effectif, pollution, épuisement des richesses non renouvelables de la Terre – mettent en péril notre existence. Seule une entente entre tous les hommes leur permettra d'échapper à la catastrophe définitive. Il leur faut donc trouver ce qui les unit. » (Albert Jacquard 1992)[1].

Remerciements

Cette recherche doit son contenu aux acteurs rencontrés (élus, agriculteurs, associations et techniciens) que je remercie pour leur disponibilité et leur implication pour cette construction de connaissance, en particulier les collèges Corine et Cécile de la CA du Bassin de Brive pour le temps consacré et leurs apports. Je remercie tout particulièrement Hubert Guicheney et Albin Freychet de la DRAF[2] Nouvelle Aquitaine qui ont réalisé un traitement des données géoréférencées spécifique pour cette thèse. La définition du chercheur donnée par Albert Jacquard est ici vérifiée, la mise en cohérence collective dans le champ agriurbain est plus que jamais convoquée pour stimuler une auto-soutenabilité territoriale construite par l'expérience et l'innovation, au regard de la complexité de l'écosystème.

Cette recherche n'aurait pu se construire sans l'implication et la bienveillance de Maurice Goze qui m'a accompagné pour la formalisation du sujet et les deux premières années de doctorat. Près de quatre ans après sa disparition je ne peux qu'avoir une pensée émue et reconnaissante. Je remercie Agnès Berland-Berthon, qui dans ce contexte difficile, s'est pleinement investi pour prendre le relais, avec un regard nouveau qui a permis l'enrichissement de l'approche scientifique, et ses conseils furent très précieux pour le professionnel engagé dans cette démarche de recherche. Je remercie Lionel Prigent et José Serrano d'avoir accepté d'être les

[1] JACQUARD, Albert. 1992. *La légende de la vie*, Paris : Flammarion.
[2] DRAF : Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt

rapporteurs de cette thèse et consacré de leur temps pour nous accompagner, ainsi que Marie-Thérèse Banzo et Jérôme Dubois, membres du jury.

Je remercie mes collègues Claudie, Emilie et Marie pour leurs relectures avisées, ainsi que mon ami et voisin Marc. Je remercie Marc, californien devenu résidant girondin, rencontré dans le cadre de l'activité professionnelle, passionné de jardinage et observateur de l'écosystème, qui a gentiment accepté d'améliorer la syntaxe du résumé en anglais.

L'engagement dans cette aventure très prenante à côté de l'activité professionnelle a connu un démarrage compliqué sur le plan administratif, je remercie Jean-Jacques Puyobrau, maire de Floirac, pour sa bienveillance et son intérêt pour cette recherche.

Si la conciliation d'une activité de recherche avec une activité professionnelle n'est pas des plus facile, la cohabitation avec la vie familiale constitue un envahissement temporel et intellectuel qui induit compréhension, partage et soutien. J'ai le privilège de bénéficier de toutes les qualités exceptionnelles de mon épouse Jacqueline, impliquée avec tout son amour dans cette aventure qui n'aurait pu réussir sans cela. La disponibilité pour la famille, dispersée par la vie professionnelle, s'est trouvée contrainte dans cette période. Je remercie mes enfants Nicolas, Rémi et David, ainsi que mes belles-filles Jenifer et Janize pour leur bienveillance, notamment lors de l'intrusion du sujet dans les discussions, sans doute en lien avec l'actualité alimentaire. La construction d'un parcours de vie est fondée sur l'éducation et l'amour parental, cette base en contexte agricole a fourni les premières clés de compréhension des difficultés et de la complexité de cet environnement. Je dédie cette thèse à mon père qui trouvait que mes temps d'écriture s'éternisaient et qui n'a pas pu être témoin de l'aboutissement de ce travail.

« L'étudiant permanent de la famille » va peut-être un jour diminuer cette activité un peu envahissante pour l'entourage familial, mais cette stimulation intellectuelle ne constitue-t-elle pas un formidable moteur de la vie ?

Avant-propos

L'engagement dans la réalisation d'une thèse est une aventure dont il est difficile de mesurer l'ampleur de l'investissement personnel, comme celui de l'entourage familial impacté par cet envahissement intellectuel qui prend de plus en plus de place. Cet engagement s'inscrit dans le prolongement d'un parcours personnel diversifié, au service du collectif, dans les domaines associatif, syndical et politique, avec une vie professionnelle au service de l'État puis de collectivités territoriales, parcours très enrichissant et stimulateur pour élargir son champ de connaissance à l'horizon infini, notamment au contact de l'enseignement universitaire et de la recherche.

Pour une efficacité de l'action publique, l'urbaniste professionnel doit maintenir ce lien avec l'enseignement et la recherche, avoir une curiosité aiguisée pour s'inspirer de démarches initiées par d'autres acteurs et dans d'autres situations, avec des réussites mais aussi des échecs. Agir sur le fonctionnement de la cité par la construction d'une projection territoriale souhaitable, exige éthique et humilité, questionnements permanents, écoute et usage de la controverse pour élargir le champ des possibles. Cette recherche de l'efficacité de l'action au service de la collectivité trouve naturellement le chemin vers la recherche qui me restait un domaine encore à expérimenter. L'engagement dans la formation, professionnelle dans les années 1990, puis universitaire en 2014, a conforté le besoin de conceptualiser un savoir expérientiel, acquis dans diverses expériences sociales, pour une plus grande efficacité de la transmission, acte au service du renouvellement des pratiques en urbanisme, indispensable pour être au service de l'action publique.

L'objet de cette recherche s'est construit par les différentes expériences sociales, sans oublier mes origines rurales et agricoles qui ont orienté la recherche vers l'interaction agriurbaine, avec l'envie d'apporter une contribution scientifique pour l'action publique, afin de préserver les espaces agricoles, notamment indispensables pour l'alimentation des humains, c'est-à-dire à notre existence sur la planète Terre. Pour le professionnel, si l'hypothèse de recherche se formalise sur une intuition issue de l'expérience, la problématisation et les méthodes de recherche représentent un univers un peu nouveau, mais qui au regard du vécu, se sont avérées devoir se construire en faisant, lors des premières investigations des ressources mobilisables en début de parcours, un peu comme dans l'exercice professionnel de l'urbaniste. Dans l'action de

recherche, le professionnel s'est régulièrement invité lors des entretiens avec les élus et les collègues dans les collectivités territoriales, situation dialogique qui a nécessité une attention de tous les instants pour ne pas altérer la rigueur scientifique. Néanmoins, ces allers-retours professionnel-chercheur, mais aussi l'expérience sociale, ont stimulé l'expression de la plupart des acteurs rencontrés, tout en étant sous une tension entre un objet de recherche inscrit dans un débat public sur l'agriculture et l'alimentation qui s'intensifie, et la nécessité de l'objectivation et de la rigueur scientifique.

Sommaire

Introduction 7

Un corpus construit pour la mise en dialogue de l'expérience avec un terrain exploré 15

Un urbaniste expérimenté dans une approche praxéologique 19

Analyse sociologique des politiques locales mises en œuvre 27

La résilience comme approche systémique de compréhension des phénomènes 30

La construction d'un agriurbanisme opérationnel 33

Agriculture et urbanisme, deux mondes qui s'évitent 35

L'agriurbanisme outil ou levier de renouvellement de l'urbanisme 37

Première partie : Agriculture et urbanisme, deux mondes qui s'évitent 39

A. Un urbanisme qui évite une agriculture déterritorialisée 45

1. Les racines de la pensée séparatiste entre agriculture et urbanisme 45
2. La fin des années 1970 : la gestion de la crise, un rendez-vous manqué de cogestion de l'espace rural et périurbain 71
3. Un urbanisme décentralisé et une agriculture déstabilisée par le marché 101
4. Fin des années 1990, une agriculture au service du développement local ? 179

B. Le développement durable : opportunité de désectorisation ? 181

1. Années 2000 : le développement durable, un questionnement des interrelations agriurbaines et des limites institutionnelles 181
2. CABB : les conflits d'usages comme marqueurs d'une approche sectorielle en impasse 239
3. Résilience des acteurs agricoles et innovations territoriales : une recherche de réponses sociales et environnementales, dans un processus de désectorisation 255
4. De la nécessité de politiques agricoles territorialisées au dépassement de la sectorisation : un apprentissage 267

Conclusion première partie : un système à bout de soutenabilité 279

Deuxième partie : L'agriurbanisme outil ou levier de renouvellement de l'urbanisme ? 287

A. Agriculture et ville, construction d'une imbrication raisonnée au regard des enjeux de durabilité 291

1. Politiques publiques en urbanisme et aménagement : articulation difficile du secteur et du territoire 293

Conclusion chapitre A-1 : D'un urbanisme procédural à une planification stratégique au service des politiques locales 327

2. Expériences d'approches globales dans la planification stratégique et spatiale 329
Conclusion chapitre A-2 : enseignements de ces trois expériences 347
3. La prise en compte de l'agriculture comme ressource territoriale pour un développement durable 349
Conclusion chapitre A-3 : le projet local comme solution 359
4. L'agriurbanisme un concept intégrateur naissant 361
Conclusion chapitre A-4 : un apprentissage interactif multi acteurs pour une transition écologique et énergétique 393

B. Agriurbanisme, d'une pensée de l'action à une stratégie territoriale 395

1. Agriurbanisme, le projet local comme solution par une autonomie d'action 397
Conclusion chapitre B-1 : Implication inégale des territoires 429
2. La construction d'une pensée agriurbaine de l'action 431
Conclusion chapitre B-2 : la biodiversité et le sol vivant comme enjeux multi-acteurs 459
3. Définir une stratégie territoriale pour un agriurbanisme opérationnel 461
Conclusion chapitre B-3 : Agriurbanisme, une inversion du regard pour un agroécosystème optimum encore inconnu 485

Conclusion deuxième partie 487

Conclusion générale 493

Résultats de cette recherche : l'agriurbanisme par l'inversion du regard pour la construction d'un agroécosystème commun 497

Limites de cette recherche : capacité à gérer la controverse sur la biodiversité 500

Perspectives pour la recherche et les praticiens en urbanisme 501

Bibliographie 503

Liste des figures 531

Liste des tableaux 533

Liste des annexes 533

Annexe 1 : Guide d'entretien des acteurs 534
Annexe 2 : Liste des acteurs publics rencontrés 537
Annexe 3 : Liste de agriculteurs rencontrés 538
Annexe 4 : Donzenac - Zonage MARGU 1982 539
Annexe 5 : Mansac – Zonage POS de 1992 541
Annexe 6 : 15 sites laboratoires pour tester les propositions des équipes 543
Annexe 7 : Bordeaux Métropole – Les sites de projets agricoles en mai 2019 545
Annexe 8 : Liste des actions phares du PCAET du Grand Cubzaguais 547
Liste des sigles 549

Introduction

Cette recherche, engagée par un urbaniste professionnel, se fixe pour objectif d'explorer les modalités d'aménagement mises en œuvre dans les territoires [3], d'analyser les formes et conditions de la rencontre des politiques publiques dans les domaines de l'urbanisme et de l'agriculture, d'identifier les leviers à disposition des décideurs locaux pour réaliser cette rencontre et tendre ainsi vers les objectifs de développement durable fixés par le législateur. L'agriculture et l'urbanisme sont deux mondes qui s'ignorent et leur confrontation dans les espaces périurbains conduit à de multiples conflits d'usages. La gestion sectorielle des espaces agricoles et des espaces urbains a contribué à la perte du lien historique d'interdépendance et de complémentarité qui a longtemps organisé le rapport entre villes et campagnes. Au regard du constat d'une efficacité limitée des documents d'urbanisme pour réduire la consommation des espaces agricoles, le problème à gérer est celui du maintien de l'agriculture dans les espaces de concurrence avec d'autres usages, bien qu'au regard d'un Plan Local d'urbanisme (PLU) ou d'une carte communale ces espaces soient préservés de l'urbanisation. Par l'analyse des impacts territoriaux (environnementaux et socio-économiques) des politiques publiques mises en œuvre, dans le domaine de l'agriculture et de l'urbanisme, cette recherche questionne les pratiques professionnelles à l'œuvre, les concepts et les méthodes d'urbanisme mobilisés.

Contexte et problématique de recherche

La régression continue des espaces agricoles, comme conséquence de l'artificialisation des sols par le développement urbain, est un problème public identifié par l'ensemble des acteurs. Depuis la loi d'orientation foncière de 1967, l'action publique induite par les différentes réformes visant à contenir l'étalement urbain, n'est pas parvenue à ralentir la consommation des espaces agricoles, à éviter la poursuite du mitage des espaces ruraux. Lors de l'élaboration de la loi sur la protection et la mise en valeur des paysages, le rapport fait par le Sénateur Jean François Le Grand[4] relatait l'évolution de l'urbanisation et du mitage du monde rural. Il indiquait une consommation d'espace de l'ordre de 63 000 Ha par an de la reconstruction à 1970, période la plus intense en extension de l'habitat. En 2009, un rapport du Conseil Général

[3] Le **territoire** est un espace approprié, *« que cette appropriation soit le fait d'un pouvoir politique ou de ses habitants, qu'elle soit matérielle ou symbolique »*. Source : http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/territoire

[4] Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques et du plan sur le projet de loi, adopté par l'assemblée nationale après déclaration d'urgence, sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquête publique, PP. 9-10, annexe au procès-verbal de la séance du 9 décembre 1992.

de l'Agriculture de l'Alimentation et des Espaces Ruraux (CGAAER) indiquait une consommation d'espaces moyenne annuelle, pour les activités humaines non agricoles ou forestières, de 60 000 Ha sur la période 1992-2004 (Balny, Beth, et Verlhac 2009). Bien que le rythme semble avoir ralenti sous l'effet de la crise de 2008, en 2014 l'Observatoire National de Consommation des Espaces Agricole (ONCEA) estimait que cette consommation pouvait varier de 40 000 Ha à 100 000 Ha par an selon les modalités de calcul[5]. Sur la période 1988 à 2010, la perte annuelle moyenne de Surface Agricole Utilisée (SAU) était de 75 500 Ha pour la France métropolitaine[6]. Depuis les années 1960 la SAU a perdu 20 % de sa surface soit l'équivalent de 7 millions d'hectares (Schmit, Alexandre et Thibault 2014, p. 33). L'essentiel de cette perte s'est opéré par une artificialisation des sols (urbanisation et infrastructures)[7] à laquelle s'ajoute une déprise agricole liée à une situation d'attente d'urbanisation en périurbain ou dans des secteurs ruraux à des sols peu fertiles ou difficilement mécanisables. Cependant, cette dernière déprise qui n'a pas de conséquences irréversibles n'est pas évaluée par manque d'instruments adaptés (CGAAER 2008)[8]. De nos jours, l'artificialisation des sols n'est toujours pas contenue. En fait, les espaces agricoles périurbains ont longtemps été considérés comme des espaces en transition appelés à s'urbaniser. Leur protection est essentiellement effectuée par la planification spatiale, Plan d'Occupation des Sols (POS) puis PLU, avec une accumulation de textes visant à protéger les espaces agricoles (et naturels), mais sans grande efficacité (Martin 2013).

Deux projets de recherche PSDR (Pour et Sur le Développement Régional) Dytefort[9] et Popfongo[10] (dispositif de gouvernance foncière des espaces agricoles et naturels périurbains), ont mobilisé entre 2008 et 2011 la grille d'analyse de la sociologie de l'action publique, pour mener des investigations comparatives entre terrains littoraux et montagnards. Les enjeux y sont similaires sur la maîtrise du développement urbain et de la consommation des sols agricoles et naturels, les stratégies individuelles et collectives observées sont souvent concordantes. L'analyse des documents d'urbanisme et des avis des services de l'Etat met notamment en

[5] **ONCEA** : observatoire créé avec la Commission Départementale de la Consommation des Espaces Agricoles (**CDCEA**) par l'article 51 de la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche.

[6] Source RGA 1988, 2000 et 2010.

[7] La perte nette de sols agricoles par artificialisation (constructions, routes, sols nus, chemins agricoles et forestiers, surfaces en herbe utilisées à des fins non agricole, …) est estimée à 334 000 Ha entre 2006 et 2014, soit – 41 750 Ha / an (Source Agreste 2007 in Petel et Potier 2018, p. 33).

[8] Source : Rapport n° 17076 CGAAER de mars 2018.

[9] Dynamiques territoriales et foncière du rural en transition du Grand Ouest de la France (Région Basse Normandie, pays de Loire et Poitou Charentes), sur la période 2008-2011.

[10] Une gouvernance foncière des espaces agricoles et naturels en construction, sur la période 2008-2011

évidence la dichotomie entre les discours et les pratiques des acteurs [11] sur la question foncière : les surfaces urbanisables des documents d'urbanisme sont toujours bien supérieures à ce qu'il serait nécessaire au regard des objectifs du projet affichés (Bertrand et Margetic 2013). Pour la Communauté d'Agglomération du Bassin de Brive (CABB)[12] en Corrèze, terrain de recherche exploratoire, les surfaces urbanisables des documents d'urbanisme sont très généreuses, au point que le rapport du nombre de logements recensé en 2014 sur les surfaces constructibles réservées à l'habitat dans les documents d'urbanisme (hors Brive) permet d'estimer une densité moyenne de quatre logements par hectare[13]. Ce ratio met en évidence un surdimensionnement des zones constructibles, sans pour autant avoir relevé, lors de la consultation d'archives, de demandes de réduction des zones constructibles par les services de l'Etat. Sans doute une des explications se trouve-t-elle dans les propos d'un responsable de la Direction Départementale des Territoires de la Corrèze, lors d'un entretien : *« nous sommes dans un département où la dérogation eu libre cours avec trois présidents issus de ce territoire »*[14]. Lors de l'entretien avec Daniel Régnier, élu de la commune d'Allassac, ce dernier a qualifié « d'urbanisme agricole » [15] ces interventions de maires dans un rôle d'intercession auprès du Préfet, mode de gestion conforté par la décentralisation qui territorialise la gestion de l'urbanisme dans les années 1980.

L'expérience personnelle d'urbaniste dans les services de planification urbaine à la Direction Départementale de l'Equipement de la Gironde, dans les années 1990, avait démontré que l'approche réglementaire ne permettait pas de dépasser les intérêts divergents avec les propriétaires fonciers en recherche de valorisation patrimoniale au détriment des espaces agricoles. En effet, aborder la gestion économe de l'espace préconisée par le code de l'urbanisme, dans des communes de plus de 10 000 hectares, ne mobilisait pas les exécutifs locaux. En revanche, l'élaboration d'un projet d'aménagement local réalisé à partir d'un référentiel paysage fédérateur et de l'analyse des conséquences financières et sociales d'une urbanisation dispersée, s'est avérée bien plus pertinente. Cependant, au regard des résultats

[11] Les acteurs identifiés sont les collectivités locales, les représentants de l'État et de la profession agricole.

[12] La CABB regroupe 48 communes, pour 107 320 habitants (RGP 2014) et une superficie de 80 540 hectares.

[13] Pour cette évaluation les surfaces prises en compte dans les documents d'urbanisme sont l'ensemble des zones U, AU (1 et 2) et N1 (secteurs de taille et de capacité limitées en zone naturelle des PLU autorisés depuis la loi Urbanisme et habitat de 2003 et précisés par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010.

[14] Henri Queuille (trois fois président du Conseil entre 1948 et 1952, vingt et une fois ministre sous la IIIème et IVème république), Jacques Chirac, président de la république de 1995 à 2007, et François Hollande, président de la République de 2012 à 2017.

[15] **« L'urbanisme agricole »** ainsi nommé par Daniel Régnier, maire-adjoint d'Allassac, est une gestion des droits à construire en réponse à une demande pressante des agriculteurs en activité (« parcelle tracteur » permettant un investissement ou parcelle pour les enfants) ou en retraite comme complément à une faible pension agricole. Il s'agit d'une forme d'instrumentalisation de l'urbanisme par l'agriculture.

encourageants de cette démarche expérimentale, vingt ans plus tard, le constat est fait que peu de collectivités se sont inscrites dans cette approche, sur les terrains étudiés dans cette thèse comme ceux traités dans la littérature scientifique. La planification stratégique et spatiale n'aborde pas la relation agriculture et urbanisme et ne prend pas en compte la fonction socio-économique de l'agriculture. Au mieux, sur la base d'une étude agricole, les sols à moyenne et forte potentialité agricole sont-ils protégés dans le Plan d'Occupation des Sols (devenu PLU), en particulier pour les zones viticoles, mais sans garantie de pérennité face aux enjeux économiques et à la volonté politique de développement local. Les mesures plus protectrices pour les espaces agricoles, comme les Zone Agricoles Protégées (ZAP)[16]. (Balny et al. 2009, Ibid; Poulot 2011; Vianey 2012) et les Périmètres de Protection des Espaces Agricoles et Naturels Périurbains (PPEANP) [17] n'ont pas vraiment été mises en œuvre. Les raisons de ce manque de succès semblent multiples, notamment la difficulté politique et technique en *« l'absence d'une vision territoriale et économique d'ensemble cohérente »*, la *« difficulté pour un maire de sanctuariser une partie du territoire de sa commune »* (Balny et al. 2009, Ibid., p. 15). Quels pourraient être les apports et les limites de la construction d'une vision économique et territoriale de l'agriculture, en interrelation avec la ville, pour surmonter la difficile mise en œuvre d'une mesure de protection forte et pérenne des espaces agricoles par les décideurs locaux ?

La planification stratégique et spatiale, par les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) et les PLU, permet d'encadrer les différents usages de l'espace, notamment de protéger les espaces à vocation agricole. L'analyse de l'utilisation des différents outils de l'urbanisme pour organiser l'usage de l'espace par les collectivités locales sur les différents terrains de recherche, montre des résultats contrastés. Il n'y a ainsi pas de lien systématique entre l'existence d'un document d'urbanisme (carte communale ou POS puis PLU) et la résistance de l'agriculture sur un territoire. Dans le cas de la CABB, y a même lieu de s'interroger sur le phénomène constaté d'accélération du retrait de l'agriculture au regard du surdimensionnement des zones constructibles dans les documents de planification. Les modalités de protection des espaces agricoles, notamment lorsque les productions sont peu performantes, qui n'abordent pas conjointement la préservation des emplois, des paysages et de la fonction socio-économique de

[16] **ZAP** : Zone Agricole Protégée issue de la loi d'orientation agricole de 1999, délimitée par arrêté préfectoral sur proposition de la collectivité. En 2009, le rapport CGAAER n°1716 / CGEDD n°005089-02 recensait seulement quinze ZAP arrêtées à l'échelle métropolitaine et départements d'outre-mer, et une trentaine à l'étude (Balny et al. 2009, p. 15).

[17] **PPEANP** : Périmètre de Protection et de mise en valeur des Espace Agricoles et Naturels Périurbains issu de la loi relative au développement des territoires ruraux n° 2005-157 du 23 février 2005.

l'agriculture, semblent montrer des limites. En quoi cette prise en compte dans l'aménagement de l'espace peut-elle générer de nouvelles approches, un renouvellement des connaissances en urbanisme, pour tendre vers les objectifs de développement durable fixés par le législateur ? Comment la recherche des causes de la prise en compte inégale de l'enjeu agricole dans les démarches de projet local ou de planification stratégique et spatiale, peut-elle être une source d'éclairage pertinente ?

En France, la préoccupation de gestion économe de l'espace est relativement récente, les premières mesures concrètes sont définies par la loi Solidarité et Renouvellement Urbain de 2000[18] qui dans son article premier fixe aux documents d'urbanisme l'objectif de déterminer les conditions permettant d'assurer *« l'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable »*[19]. Plus récemment, les lois dites Grenelle I et Grenelle II[20] renforcent le rôle des documents d'urbanisme pour veiller à la préservation des espaces agricoles. En particulier, les SCOT et les PLU doivent présenter une analyse de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, et fixer des objectifs de limitation de cette consommation. Enfin, la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche est notamment motivée par la volonté de mettre en œuvre une véritable politique de préservation du foncier agricole, en se fixant comme objectif de réduire de moitié le rythme de consommation des terres agricoles d'ici 2020, tel que mentionné dans l'exposé de ses motifs. A cette fin, la Commission départementale de la consommation des espaces agricoles (CDCEA) et l'Observatoire National sont créés par son article 51. Le premier rapport de l'Observatoire National de la Consommation des Espaces Agricoles (ONCEA) de mai 2014, au-delà de l'approche quantitative et qualitative de la réduction des espaces agricoles évoquée précédemment, pose dans son introduction des pistes pour une évolution de la gouvernance territoriale[21]. Compte tenu de la multifonctionnalité[22] des espaces périurbains, il préconise « *le passage de logiques*

[18] Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain.

[19] Article L121-1, 1° du code de l'urbanisme.

[20] Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

[21] Observatoire National de la Consommation des Espaces Agricoles, Panorama de la quantification de l'évolution nationale des surfaces agricoles, Travail coordonné par le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires, sous-direction de la biomasse et de l'environnement, bureau du foncier et de la biodiversité, Mai 2014.

[22] Différentes fonctionnalités coexistent dans les espaces périurbains, sources de conflits d'usage : agricoles, résidentielles, de loisir, installations techniques, etc. Dans ce contexte, l'agriculture est l'objet de tensions dans sa définition car les agriculteurs et les urbains n'en ont pas la même définition, ce qui génère des incompréhensions

d'oppositions à des logiques de complémentarités (développement économique, logement, biodiversité, etc.) » et souligne les enjeux de gouvernance et d'animation de ces territoires. Tout le monde s'accorde à identifier la consommation des espaces agricoles et naturels comme un problème dans la gestion des territoires. Les normes de protection sont renforcées dans les différentes réglementations, mais les objectifs ne sont toujours pas atteints. **Cette situation questionne la place et la conception de la règle dans l'élaboration du projet d'aménagement local.**

La patrimonialisation[23] de l'agriculture en périurbain, pour son paysage, ses bâtiments et ses productions de terroir[24], a permis de sanctuariser des espaces agricoles autour des villes par une implication forte des décideurs locaux, notamment sur Grenoble et Rennes (Souchard 2003; Bertrand et al. 2006). Pour autant, cette sanctuarisation semble trouver des limites au vu de l'instabilité des documents d'urbanisme et du peu de communes engagées dans la mise en œuvre de PPAENP[25] comme mesures de gel des terres agricoles (Savarit-Bourgeois 2016, p. 59-60). Cette fragilité de l'espace agricole est d'autant plus marquée lorsque l'agriculture est dans un modèle de production majoritaire de filière, pour un marché globalisé, sans lien alimentaire avec la ville (Aubry 2014). En revanche, l'agriculture urbaine par la production de nourriture et de services, par la valorisation des externalités négatives des villes, notamment l'utilisation des biodéchets, fait partie du « métabolisme urbain »[26]. Il est montré, dans plusieurs contextes territoriaux, que la reconnaissance par les planificateurs des fonctions de l'agriculture urbaine vis-à-vis de la ville est une condition nécessaire, sinon suffisante, pour stabiliser une affectation agricole. Cependant, les rôles et la place que vont tenir les différentes formes d'agriculture dans la ville de demain, dépendront des politiques locales, urbaines et agricoles mises en œuvre. La multiplicité des fonctions actuelles et à venir de l'agriculture urbaine

---

dans la cohabitation omniprésente entre l'espace agricole et urbain. Pour l'aménagement de l'espace l'agriculture ne se limite pas à la seule fonction de production alimentaire (cette fonction est parfois oubliée), elle assure d'autres fonctions qui ont fait l'objet de recherches dans l'espace urbain. Ainsi, la **multifonctionnalité de l'agriculture** urbaine émerge-t-elle à travers différentes sphères d'intervention : l'aménagement urbain, l'environnement, l'économie, la sécurité alimentaire, la santé, le loisir, l'éducation et les interactions sociales (Wegmuller et Duchemin 2010).

[23] Cette **« fonction patrimoniale »** de l'agriculture répond à une demande sociale de cadre de vie des populations et des élus, à un entretien « domestiqué et maîtrisé » d'espaces de nature (Bertrand et al 2006, Ibid.).

[24] L'émergence d'une **agriculture de terroir** s'appuie « non seulement sur les ressources physiques des territoires, mais aussi sur les ressources symboliques, comme la réputation des territoires, et organisationnelles, comme les infrastructures disponibles ou le niveau de technicité des agriculteurs présents » (Coleno 2013, p. 60).

[25] En 2015, soit dix ans après leur création une quinzaine de PPAENP ont été créés (Savarit-Bourgeois 2016, Ibid.).

[26] **Métabolisme urbain** : « ensemble des processus par lesquels les villes mobilisent, consomment et transforment ces ressources naturelles. Il a des conséquences amont et aval en termes de prélèvements d'énergie et de matières premières et de rejets de matières de rebut (vers l'atmosphère, l'eau et les sols, sous forme liquide, solide, gazeuse), avec de multiples impacts pour les écosystèmes et plus généralement la biosphère, si bien que cette première notion peut être complétée par une autre, qui rend compte des effets locaux, différés et ou globaux des agglomérations : celle d'empreinte environnementale » (Barles 2008, p. 21).

nécessite une recherche pluridisciplinaire, en partenariat avec les acteurs urbains (Aubry et Pourias 2013). La présente recherche s'intéresse aux interactions de l'agriculture et de l'urbain et dépasse ainsi le cadre de l'agriculture urbaine pour s'inscrire dans la construction d'un « agriurbanisme », notion intégratrice naissante (Fleury et Serrano 2002; Fleury et Vidal 2008; Vidal 2009). La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAAF) de 2014[27] définit une politique nationale de l'alimentation, traduite localement par l'élaboration de Projets Alimentaires Territoriaux (PAT)**. Dans une approche systémique du fonctionnement territorial, comment la gouvernance alimentaire peut-elle révéler des leviers d'action pour la construction de politiques publiques agricoles territorialisées** (Rastoin et Ghersi 2010; Rastoin 2016; Mundler et Rouchier 2016; Brand et al. 2017) **?**

Postulats et hypothèse de recherche

« L'urbanisme part du postulat qu'il est nécessaire et possible d'agir conjointement sur les villes et sur la société » (Ascher 2010b, p. 204). L'urbanisme est ici appréhendé *« comme l'ensemble des théories et pratiques d'aménagement et de gestion des espaces urbains, de la planification aux services urbains »* (Ibid., p. 204), avec la prise en compte des interrelations avec les espaces affectés à la production agricole, à différentes échelles territoriales, du quartier à la région urbaine [28], d'une métropole, ou d'une aire urbaine[29], vers un espace permettant l'élaboration de politiques publiques agricoles territorialisées. L'article L101-2 du code de l'urbanisme fixe les buts à atteindre par les collectivités publiques dans le respect des objectifs de développement durable. Parmi ces objectifs, les principes d'équilibre (urbain et rural, renouvellement et développement urbain, utilisation économe de l'espace …), la diversité des fonctions, la prévention des risques, la protection des milieux, la lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement sont au cœur de cette recherche. Il s'agit d'analyser les relations entre agriculture[30] et urbanisme et les politiques publiques intégrant ces deux domaines, en formulant **le postulat que la construction de compromis [31] avec les acteurs**

[27] Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt

[28] « Une **région urbaine** regroupe toutes les zones (même rurales) qui sont dépendantes d'un centre urbain, en particulier pour l'emploi. Cette définition est surtout utilisée pour effectuer une régionalisation autour des pôles principaux et elle est particulièrement pertinente pour suivre l'étalement urbain ». Source : Géo confluences http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/region-urbaine

[29] Définition INSEE : « Une **aire urbaine** ou « **grande aire urbaine** » est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci. »

[30] Le terme **« agriculture »** regroupe l'ensemble des formes d'agricultures présentes sur les territoires : conventionnelle, raisonnée, agriculture de conservation, biologique, agroécologie, agroforesterie, agriculture écologiquement intensive …

[31] La **notion de compromis** est préférée à celle de consensus car elle préserve les différences, les oppositions ou contradictions qui sont nécessaires pour résoudre les problèmes sur un territoire. Cette notion de compromis

impliqués dans les problèmes publics à gérer est la condition du dépassement des approches sectorielles et de la réalisation des objectifs de développement durable fixés par le code de l'urbanisme. Cependant, l'article L101-3 vient encadrer la portée du présent code en précisant que *« la réglementation de l'urbanisme régit l'utilisation qui est faite du sol, en dehors des productions agricoles, notamment la localisation, la desserte, l'implantation et l'architecture des constructions ».* Ainsi, les objectifs de la politique en faveur de l'agriculture et de l'alimentation sont-ils définis à l'article L1 du code rural et de la pêche maritime.

Cette recherche pose comme **deuxième postulat que pour l'agriculture**[32] **il est nécessaire et possible d'agir sur les fonctionnalités des écosystèmes de production** (Griffon 2013), **et sur la société par les politiques publiques alimentaires** (Brand 2015; Brand et al. 2017, Ibid.), ceci pour *« assurer à la population l'accès à une alimentation sûre, saine, diversifiée, de bonne qualité et en quantité suffisante, produite dans des conditions économiquement et socialement acceptables par tous, favorisant l'emploi, la protection de l'environnement et des paysages et contribuant à l'atténuation et à l'adaptation aux effets du changement climatique, […], de participer au développement des territoires de façon équilibrée et durable, en prenant en compte les situations spécifiques à chaque région […] »* (Article L1 du code rural et de la pêche maritime). Pour que l'action publique territorialisée contribue aux finalités de la politique en faveur de l'agriculture et de l'alimentation fixées par le code rural, il y a lieu de considérer qu'il est possible et nécessaire de modifier les modalités de production agricole et d'agir sur la gouvernance alimentaire, par une inscription dans la transition écologique et énergétique en vue de tendre vers les objectifs de développement durable. Cette orientation des politiques publiques interroge la relation de l'agriculture avec la ville, la gestion de la cohabitation de l'agriculture avec l'urbain dans les espaces en tension et les interactions[33] écosystémiques.

Cette recherche émet l'hypothèse qu'il est nécessaire d'envisager la construction d'un cadre de pensée agriurbaine de l'action qui prenne en compte l'ensemble des interactions entre l'agriculture, la ville et la nature, et définisse des connaissances et des méthodes

---

considérée plus réaliste par François Ascher (Ascher 2010b, Ibid.), s'est avérée plus pertinente lors de nos travaux d'urbaniste dans les services de l'État puis en collectivité.

[32] **L'agriculture** comprend l'ensemble des fonctions de production alimentaire faisant appel aux sciences de l'agronomie et de la zootechnie, complétées par les services écosystémiques définis à l'article L110-1-8° du code de l'environnement. L'ensemble des fonctions de l'agriculture sont analysées indépendamment du statut de ceux qui la pratiquent, tout en identifiant les différents acteurs et leur implication dans les territoires.

[33] La **notion d'interaction** désigne les rapports entre entités de l'écosystème engagées dans un même temps dans un processus de transformation. *« …le système est constitué d'interactions, d'interrelations fortes entre ses différentes composantes et / ou avec l'extérieur. Ainsi, K.-L. Von Bertalanffy parle d'un « ensemble d'unités en interrelations mutuelles » et E. Morin d'« unités globales organisées d'interrelations entre éléments, actions ou individus » (cités par Durand, 1979) »* (cités par Barroca, Dinardo, et Mboumoua 2013, p. 13).

permettant l'intégration de ce que l'on nommera ici « l'agriurbanisme »[34] **dans l'action publique.** Le néologisme « d'agriurbanisme » désigne une thématique nouvelle qui comporte à la fois une dimension pédagogique, une dimension de recherche et une dimension professionnelle. Cette notion s'est construite sur une longue observation de terrain qui a mis en évidence le fait que les problèmes posés par les projets de territoires agriurbains ne trouvaient de réponse satisfaisante dans aucune des disciplines existantes. L'enjeu du développement durable, finalité posée par le législateur, impose de formuler une nouvelle gouvernance dans la construction de la « Ville-nature avec l'agriculture » (Fleury et Vidal 2008, Ibid.). L'hypothèse de recherche ainsi posée, interroge le rapport de la règle qui fixe les finalités des politiques publiques, avec les démarches de projets construites par des compromis avec les acteurs impliqués ou concernés dans les territoires, son rôle existant ou souhaitable. Pour une efficacité de l'action publique dans la gestion des problèmes publics, les relations inter territoriales s'invitent car les périmètres institutionnels ne sont pas toujours adaptés, notamment pour la gestion des interactions entre l'agriculture et la ville. **Comment le passage de l'impensé agricole en urbanisme à la construction d'un cadre de pensée agriurbaine de l'action, puis à la mise en œuvre d'un agriurbanisme opérationnel, peut-il être opéré ?**

Un corpus construit pour la mise en dialogue de l'expérience avec un terrain exploré

Depuis les années 2000, la recherche en sciences humaines et sociales s'intéresse aux espaces agricoles périurbains sous tension (Vanier 2005; Torre et Kirat 2008; Torre 2014), à la relation de l'agriculture urbaine et périurbaine avec la ville (Tolron, Giraud, et Souchard 2001; Souchard 2003, Ibid.; Bertrand et al. 2006, Ibid.; Poulot et Rouyres 2007; Vidal et Vilan 2008; Vidal et Fleury 2009; Aubry 2014, Ibid.; Aubry et al. 2014; Lardon et Loudiyi 2014; Lardon 2015). Ces diverses approches par la géographie, l'économie, la sociologie de l'action publique, l'aménagement de l'espace et l'urbanisme, le paysage, …, apportent un éclairage sur les interrelations entre l'agriculture et la ville, sur les conflits d'usages et les relations de proximité. Cependant, elles n'abordent pas explicitement la nécessité d'élaborer un cadre de pensée

[34] Le terme **« agriurbanisme »** est employé pour la première fois par André Fleury en 2000, à l'occasion des Entretiens du Pradel ("Autour d'Olivier de Serre", 28-30 septembre 2000), publiés en 2001 dans les Comptes-rendus de l'Académie d'Agriculture de France. ». Source site internet du Collectif d'enseignement et de recherche en agriurbanisme et projet de territoire (CERAPT), http://agriurbanisme.fr/#anchor1, consulté le 25/07/2016. Dans cette thèse les termes « agriurbain » et « agriurbanisme » sont orthographiés sans trait d'union pour marquer la visée intégratrice de cette notion.

« agriurbain » qui favoriserait la conception de politiques territoriales intégrées et intégratrices des deux dimensions, urbaines et agricoles. **Comment la construction d'un cadre de pensée agriurbaine de l'action pourrait-elle favoriser l'identification de leviers efficients, en vue d'atteindre les objectifs de développement durable fixés par le législateur ?** La littérature scientifique et les communications sur des innovations territoriales apportent des éclairages à mettre en dialogue avec cette recherche-action (Poulot-Moreau et Rouyres 2000; Consalès 2001; Souchard 2003, Ibid.; Bertrand et al. 2006, Ibid.; Jarrige, Thinon, et Nougarès 2006; Mollard et Pecqueur 2007; Rey-Valette et al. 2010; Campagne et Pecqueur 2014; Perrin, Soulard, et Chia 2016).

L'élaboration d'une pensée agriurbaine de l'action au service du projet d'aménagement local questionne le mode de gouvernance de la relation agriculture et ville, les différentes formes d'agriculture et leur relation à la ville et au terroir. Il s'agit ici de questionner les modes de gestion et de production de la ville et leur croisement avec les différentes formes d'agriculture. L'objectif est d'identifier des pistes d'actions pour que la planification urbaine puisse accroître son efficacité dans le but de répondre aux finalités de développement durable, et d'analyser les ressources et limites de la notion d'« agriurbanisme » à participer au renouvellement des connaissances en matière d'urbanisme, tant du point de vue scientifique qu'opérationnel.

Comment le traitement du problème identifié peut-il intégrer toute la complexité du fonctionnement territorial, notamment la fonction socio-économique de l'agriculture ? Dans quel contexte les politiques publiques de l'agriculture et de l'urbanisme se sont-elles construites et quels étaient les rapports de pouvoir entre les différents groupes d'acteurs ?

La planification stratégique et spatiale semble s'opérer dans une construction consensuelle où les controverses sont évitées, en particulier sur l'agriculture dans ses relations au territoire. Cette recherche vise à comprendre ces phénomènes d'évitement ou d'ignorance, à identifier sur les terrains choisis et dans la littérature scientifique les expériences locales de processus d'auto-organisation (Campagne et Pecqueur 2014, Op. cit. ; Magnaghi 2014, Ploeg 2014), et de voir en quoi les enseignements de ces analyses peuvent contribuer à des processus agriurbains susceptibles de rendre l'agriculture plus résistante dans les espaces en tension. L'ensemble des activités humaines se réalise dans un écosystème complexe (Morin 2005) où pour l'action publique *« toute décision est aussi toujours et inévitablement un pari sur un avenir incertain »*

(Friedberg 1997, p. 61). En quoi la démocratie technique[35] pourrait-elle enrichir la démocratie représentative et ainsi améliorer l'efficacité de l'action publique (Callon et al 2014) ? **Ces questionnements visent à construire des connaissances et méthodes permettant la construction d'un cadre de pensée agriurbaine de l'action puis la mise en œuvre d'un « agriurbanisme » opérationnel.** Cette approche intégratrice, objet de la présente recherche, nécessite au préalable de clarifier le sens donné à la notion de « développement durable » pour atteindre les objectifs de soutenabilité[36] visés.

Le développement durable : un concept polysémique

L'approche scientifique pluridisciplinaire du concept de développement durable, au début des années 2000, a permis de mettre en évidence que *« la réception du développement durable ne va pas de soi, en raison notamment de la polysémie de l'expression et des regards spécifiques à chaque discipline »* (Barles et Traisnel 2006, p. 23-24). En référence à la définition « ad minima » du rapport Brundtland de 1988, un développement répondant *« aux besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins »*, la notion de temps s'invite dans l'action publique, la solidarité intergénérationnelle ciblant des populations qui ne sont pas encore présentes (Ibid., p. 24)[37]. L'analyse pluridisciplinaire a mis en évidence que *« les systèmes, qu'ils soient sociaux, naturels ou hybrides, se transforment constamment, d'où la nécessité d'insister à nouveau sur l'inscription de l'instant* ***t*** *dans une dynamique – qui ne peut faire l'économie de la longue durée rétrospective et prospective – mais aussi de la qualification de ces transformations incessantes au regard du développement durable. »* (Ibid., p. 28). Le développement durable questionne les limites des territoires institutionnels et les interrelations entre l'espace urbain et rural, interroge les choix urbains opérés au regard des conséquences sur des milieux et des sociétés parfois éloignés, invite à une pensée systémique, à une analyse des réseaux et des flux car *« des actions locales sont susceptibles d'avoir des portées spatio-temporelles et culturelles qui dépassent leur point d'application »* (Ibid., p. 29). Le développement durable des sociétés

[35] La **démocratie technique** permet la confrontation des savoirs experts et des savoirs profanes par la mobilisation de « forums hybrides », suscite la controverse pour élargir le champ des possibles. L'incertitude sur les conséquences des mesures prises invite à ne pas prendre de décisions tranchées mais plutôt à procéder par ajustements successifs pour s'inscrire dans une visée commune (Callon et al. 2014, Ibid)

[36] La dénomination « **soutenabilité** » est plus proche du terme anglo-saxon, cependant les textes législatifs encadrant les politiques publiques utilisent le terme « durabilité » retenu dans la thèse.

[37] Cette **notion de temps**, au regard d'une « société de l'immédiateté » est essentielle dans les démarches de développement durable qui nécessitent une mise en perspective et des ajustements à l'avancement du projet. Cette notion a constitué la ligne directrice du discours de Paul Reynal (maire honoraire d'Ayen (19)), lors de l'entretien. Il est très impliqué dans l'association « Notre village, terre d'avenir » de labellisation des agendas 21 locaux en territoires ruraux http://www.notrevillage.asso.fr/).

humaines, issu des travaux du sommet de Rio en 1992, interroge aujourd'hui la ville dans ses différentes dimensions matérielles, fonctionnelles, sociales, économiques, politiques et idéelles. Dès lors, une première contradiction apparaît : *« la ville ne peut pas être durable dans ses limites administratives »* (Mori & Christodoulou, in Toubin et al. 2012, p. 3). La ville durable comme horizon politique de portée lointaine sert de référentiel (Emelianoff 2007) dans la négociation entre les acteurs et autour des projets. Pour tendre vers cet objectif normatif et moral à atteindre, il est nécessaire de donner aux acteurs les moyens de gérer les multiples perturbations, qui résultent d'interactions entre des usages parfois incompatibles, avec une instabilité des ressources nécessaires à son fonctionnement ou de l'environnement qui l'entoure (Toubin et al. 2012, Ibid., p. 3). Dans cet écosystème abordé dans une approche génie urbain[38], l'inscription de l'agriculture dans les espaces ouverts de la ville peut notamment contribuer à la gestion des eaux de ruissellement, à la valorisation des biodéchets, au renforcement de la biodiversité et à l'apport de fraîcheur en période estivale. **En quoi une approche « génie agriurbain » permettrait-elle une plus grande efficacité de l'action publique locale ?** De même, dans cette approche, il semble pertinent d'examiner ce que pourrait apporter le concept d'économie circulaire[39], de la production des denrées agricoles à la valorisation des déchets urbains, dans le fonctionnement écosystémique ville et agriculture, ce qui impose un dépassement des limites du territoire institutionnel d'intervention.

Par ailleurs, les travaux d'économie politique sur les espaces urbains interpellent le concept de durabilité (Beal, Gauthier et Pinson 2011; Lascoumes 2014; Boissonade 2015a, 2015b; Figuière, Boidin et Diemer 2018). En effet, la prédominance d'objectifs environnementaux non contestables, dans le débat public et les politiques de planification stratégiques, conduit à limiter l'usage du concept de développement durable à la gestion des problèmes environnementaux les plus visibles. Ainsi sont priorisés les objectifs de lutte contre l'étalement urbain, de développement de politiques de transports, de construction d'éco quartiers et de mixité sociale. Cependant, le système productif n'est pas interrogé, la question sociale constituant un des piliers du développement durable n'est pas réellement appréhendée (Beal 2011, p. 243). Dans ce débat, l'urbaniste chercheur va privilégier la « durabilité » comme un objectif d'équilibre

[38] Le **génie urbain** est l'art de concevoir, de construire ou de gérer des réseaux techniques mais aussi sociaux, supports de services urbains. Il prend en compte les spécificités du contexte urbain, adopte une vision unitaire et globale de la ville, en assure la cohérence tant fonctionnelle qu'esthétique (Martinand 1986, Rapport au ministre de l'Équipement, de l'Aménagement du territoire et des Transports, La Documentation Française).

[39] **L'économie circulaire** rompt avec le schéma traditionnel de production linéaire, qui va directement de l'utilisation d'un produit à sa destruction, auquel il substitut une logique de "boucle", où l'on recherche la création de valeur positive à chaque étape en évitant le gaspillage des ressources tout en assurant la satisfaction du consommateur.

Source : http://www.institut-economie-circulaire.fr/Qu-est-ce-que-l-economie-circulaire_a361.html

élaboré et négocié localement, avec une dimension globale, dans un système d'interaction (entre dimensions économique, sociale, environnementale et spatiale) à différentes échelles territoriales. Le développement est ainsi conçu comme une progression vers plus de durabilité, une redistribution territoriale de la richesse produite, une recherche d'équité, sans pour autant être dans la dynamique de croissance mobilisée dans les indicateurs incontournables de sortie de crise (Beal 2011, Ibid.). Dans cette perspective, les modalités d'intégration d'une agriculture (ou d'agricultures) multidimensionnelle(s) dans le projet d'aménagement local sont à interroger, notamment au regard de l'objectif non contestable, mais jamais atteint, de gestion économe de l'espace dans les procédures d'aménagement et d'urbanisme. En effet, à grande échelle, le fonctionnement écologique d'un territoire[40] est influencé par ses espaces agricoles. L'approche par le métabolisme urbain ou territorial apporte un éclairage sur l'impact de l'agriculture et de l'alimentation dans les flux de matière dans un territoire (Barles 2008, Ibid.). En masse, les flux de matière liés à l'agriculture et l'alimentation arrivent en seconde position derrière les matériaux de construction, devançant ou précédant les produits de combustibles fossiles selon les territoires (Barles 2014). Au regard du fonctionnement des sociétés humaines dans leur environnement, cette recherche postule que l'inscription de l'agriculture dans les objectifs de développement durable nécessite un changement de pratiques pour cette dernière, que ce soit pour les méthodes de culture ou les modalités de transformation et de distribution des denrées alimentaires. Le modèle conventionnel de filière, dans une logique industrielle de marché mondialisé ne s'avère pas soutenable, la transition écologique et énergétique, inscrite dans les dernières lois[41] interpelle la construction de politiques locales. Ainsi, **les objectifs de développement durable invitent-ils au changement de pratiques dans l'action publique et mettent-ils en émergence les enjeux d'une pensée de l'action publique intégratrice**. Cette recherche permet à un urbaniste engagé dans l'action de construire une pensée de l'action en ce domaine.

Un urbaniste expérimenté dans une approche praxéologique

La méthode de recherche retenue est empreinte d'une expérience professionnelle diversifiée, elle s'inscrit dans une « approche praxéologique » considérée plus adaptée que le terme de « recherche–action », notamment au regard de l'opportunité de formalisation de savoirs

[40] Le **fonctionnement écologique d'un territoire** est entendu ici au sens d'une approche par l'écologie territoriale qui se donne pour objectif de décrire, d'analyser, voire de transformer le métabolisme des territoires, en se fondant sur l'analyse des processus naturels et sociaux (au sens large du terme) qui sont à l'origine des flux de matières et d'énergie, qui réciproquement les transforment (Barles 2014, Ibid.).

[41] LOI n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, LOI n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

informels suscitée par cette thèse. En effet, cette analyse critique de l'action de l'urbaniste professionnel, devenu urbaniste chercheur, est influencée par le parcours personnel de son auteur et les objectifs qu'il se fixe dans le cadre de cette démarche académique. L'exercice prend une dimension particulière pour un urbaniste en exercice dans une municipalité, après un parcours professionnel dans les services de l'État[42]. La formation universitaire pour l'obtention de la qualification d'urbaniste, réalisée à mi-parcours de la carrière professionnelle, a favorisé une mise à distance qui se prolonge aujourd'hui par un engagement dans la recherche. Cette évolution, enrichie par des engagements dans l'action politique locale[43], a suscité l'interrogation de l'urbaniste chercheur sur la méthode et les concepts à mobiliser, dans cet exercice scientifique qui se veut au service des territoires et de la discipline.

La démarche scientifique permet à un professionnel engagé dans l'aménagement opérationnel de construire une pensée de l'action qui conduit à mobiliser un corpus de terrains diversifiés, vécus passés[44] et présents[45] de l'urbaniste chercheur, expérimentés dans différentes postures institutionnelles[46], et de terrains explorés spécifiquement dans le cadre de cette recherche, la communauté d'agglomération du Bassin de Brive en Corrèze (cf. Figure 1). **Quels enseignements des différentes approches de la planification spatiale, en Corrèze et en Gironde peuvent être mis en visibilité, en vue d'une construction méthodologique agriurbaine de l'action publique locale ?** La démarche praxéologique, comme analyse de l'action humaine sur les territoires, s'impose pour l'urbaniste chercheur en situation d'acteur vis-à-vis de l'objet de sa recherche, du fait de la construction de savoirs par l'action et de la mise en situation dialogique entre les terrains explorés et ceux où s'exerce (ou s'est exercée) l'activité professionnelle.

[42] Agent d'une Direction Départementale de l'Equipement (DDE de la Gironde) de 1978 à 2001, puis dans des communes, Mussidan, ville de 3 000 habitants en Dordogne (2001 à 2005), et enfin Floirac ville de 17 000 habitants dans la Métropole Bordelaise.

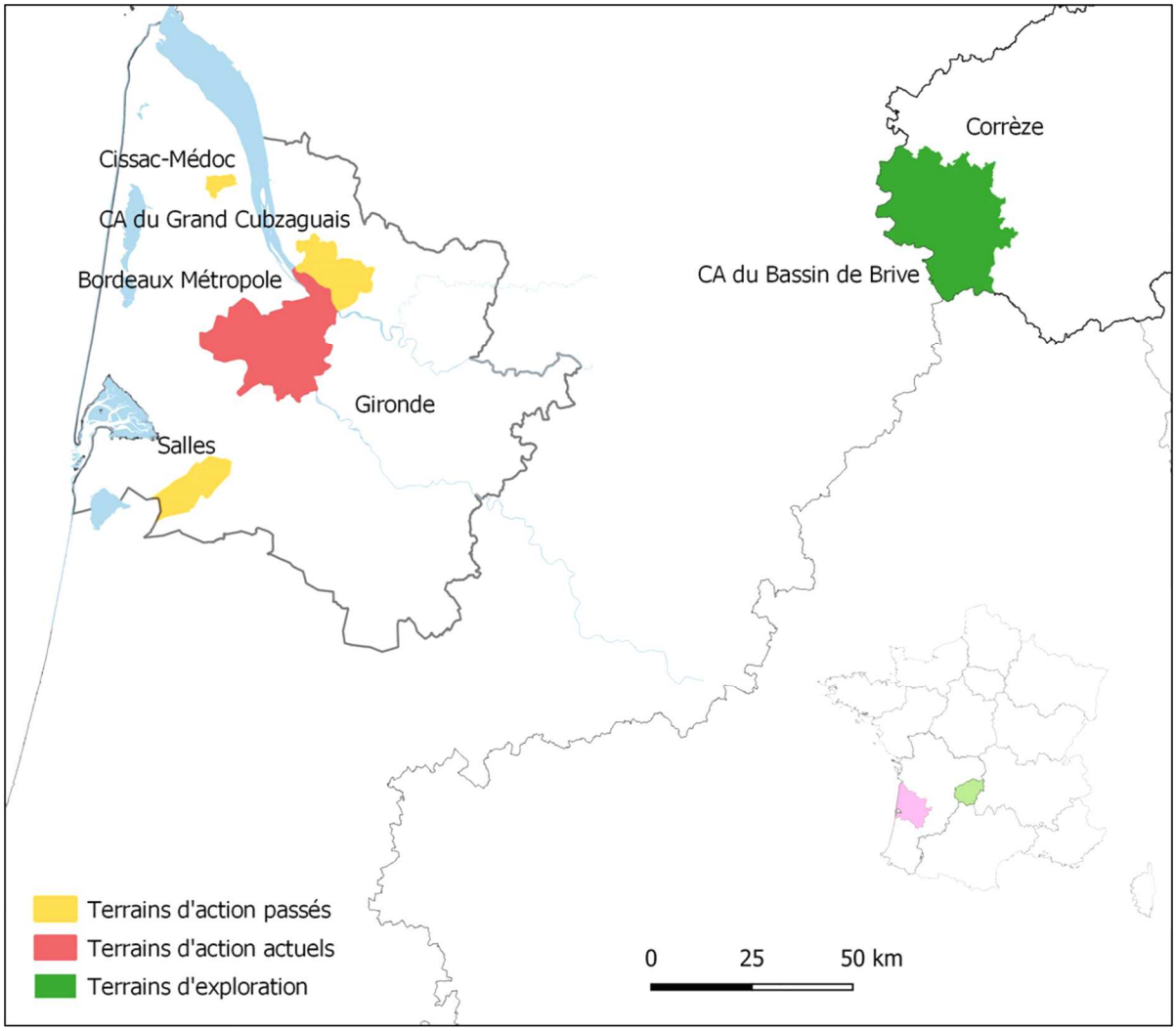
[43] Trois mandats d'élu impliqué dans l'exécutif communal et intercommunal (1983 – 2001).

[44] La communauté de communes du Grand Cubzaguais et les communes de Cissac-Médoc et Salles en Gironde.

[45] La ville de Floirac et Bordeaux Métropole.

[46] Successivement agent de l'État sur des territoires girondins ruraux et périurbains, fonctionnaire territorial en contexte rural à Mussidan (24) puis urbain à Floirac dans la métropole Bordelaise, avec une situation dialogique entre le praticien et le chercheur, créée par l'engagement dans cette recherche doctorale.

Figure 1 : localisation des terrains de recherche



Source : IGN Bd Carto

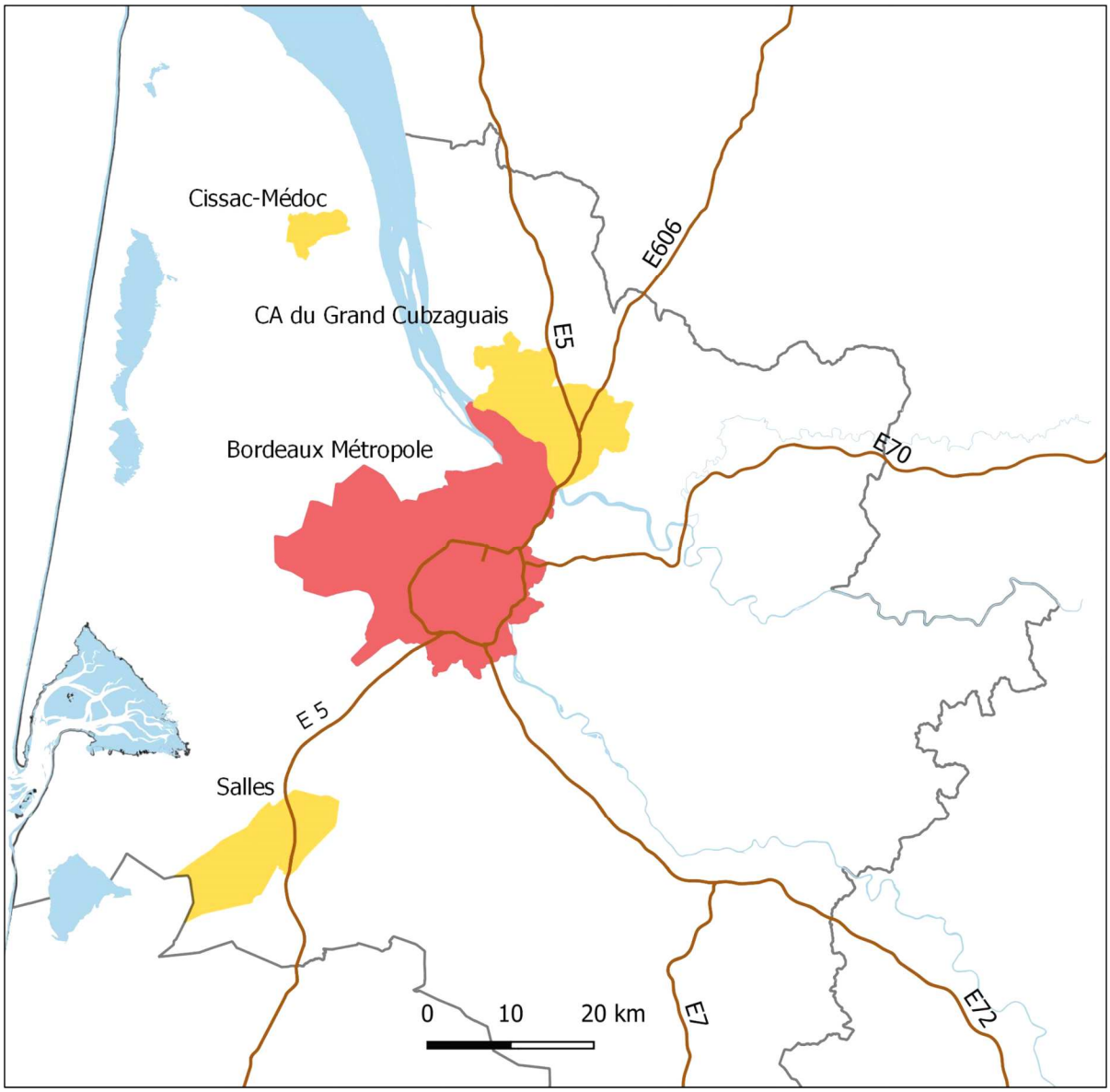
Expériences professionnelles passées et présentes

La construction progressive d'une pensée agriurbaine de l'action s'est amorcée par une première expérience professionnelle, habitante et politique dans le Cubzaguais et s'est poursuivie par deux démarches expérimentales dans le cadre d'un mémoire de DESS dans les communes de Cissac-Médoc et de Salles en Gironde. Cette expérience a fait l'objet d'une première analyse critique lors de la réalisation du mémoire de DESS en 1998. L'activité professionnelle de l'urbaniste dans la ville de Floirac depuis 2005 a conditionné le choix de Bordeaux Métropole, via l'expérimentation de projets agriurbains dans lesquels l'auteur de cette thèse est impliqué comme praticien et chercheur aux différentes échelles métropolitaines. Pour favoriser la mise à distance nécessaire à la constitution de l'objet de recherche, il s'avérait nécessaire d'intégrer un terrain exploratoire aux caractéristiques bien distinctes du territoire bordelais, où le professionnel n'était pas intervenu. Ainsi, la communauté d'agglomération du

Bassin de Brive a-t-elle été choisie pour ses caractéristiques particulières : appropriation plus tardive des outils d'urbanisme par les élus locaux, ville moyenne non métropolisée, zone de petites exploitations agricoles majoritairement en polyculture, contexte politique et syndical agricole.

La communauté de communes du Grand Cubzaguais (cf. Figure 2) est un territoire où s'est exercée une première expérience dans les services de l'État de 1978 à 1992, mais aussi une responsabilité municipale de maire-adjoint de 1983 à 2001 sur la commune de Prignac et Marcamps, commune de résidence volontairement écartée au regard de la difficulté pressentie à se détacher de l'implication politique et citoyenne passée et présente.

Figure 2 : localisation terrains de recherche en Gironde



Source : IGN Bd Carto

Pour ce terrain objet d'interventions professionnelles dans deux postures différentes, trois communes sont retenues pour les enquêtes et entretiens : Gauriaguet qui a tardé pour

l'instauration d'un premier document d'urbanisme, Peujard pour une politique d'aménagement volontariste et Saint André de Cubzac centralité de ce territoire. Les élus du Grand Cubzaguais, territoire sous influence de la métropole bordelaise marqué par la périurbanisation, considéraient qu'ils subissaient la métropolisation dans le cadre du Schéma Directeur de l'aire métropolitaine bordelaise, ce qui les a conduit à prendre leur autonomie avec l'élaboration de leur propre SCOT dans les années 2000. L'action des trois communes sélectionnées pour leurs particularités au regard de l'utilisation des outils d'urbanisme, est analysée par un retour réflexif sur la période d'intervention de l'agent de l'État, puis avec la même méthode que les autres communes de Corrèze et de Gironde (analyse des archives et entretiens d'acteurs).

Les communes de Cissac-Médos et de Salles ont été l'objet d'expérimentations lors d'un DESS d'urbanisme opérationnel en 1998[47], via une approche intégratrice par le paysage dans une démarche de projet, avec la construction d'un compromis pour contenir l'urbanisation. Pour ces deux communes, l'intervention de l'agent de la DDE de la Gironde dans deux registres, assistance à maitrise d'ouvrage et maitrise d'œuvre du POS, mais aussi représentant de l'État, a été nourrie par la formation universitaire.

Bordeaux Métropole, où l'auteur exerce son activité professionnelle à la ville de Floirac depuis 2005, figure dans la liste des premières communautés urbaines créées par la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 avec Lille, Lyon et Strasbourg. L'ancienneté de la structure, transformée en Métropole par la Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM), ne produit pas nécessairement une gouvernance plus performante, notamment au regard d'autres métropoles plus récentes. En effet, le fonctionnement de la communauté urbaine de Bordeaux a été fortement marqué par une approche technique et sectorielle de réseaux, infrastructures et services.

L'évolution des années 2000, concrétisée par la mise en œuvre de la loi MAPTAM, a contribué à la construction d'une gestion de projet intégrée, avec les difficultés d'évolution d'une importante structure historiquement marquée par des approches sectorielles. La révision du PLU engagée en 2010 avec l'intégration du Plan Local de l'Habitat et du Plan des Déplacements

[47] « L'urbanisme à la campagne : s'adapter à la diversité des territoires et des sociétés locales », mémoire en vue de l'obtention du DESS urbanisme opérationnel, Institut d'Aménagement de Tourisme et d'Urbanisme (IATU), université Bordeaux 3, 1998. Cette thèse, procède à un retour réflexif sur les communes de Cissac-Médoc et Salles, terrains du mémoire de DESS, dans le cadre d'une expérimentation de mobilisation d'une approche paysage pour construire le projet de territoire, préalablement au POS, dans le cadre des activités de la Direction Départementale de l'Equipement de la Gironde.

Urbains, la mise en place d'un conseil consultatif de gouvernance alimentaire durable (CCGAD) en 2017 et l'élaboration d'une politique publique agricole territorialisée en 2018, constituent des actes concrets de cette évolution. Cette expérience vécue constitue un laboratoire d'expérimentations pour un « agriurbanisme opérationnel », au sein de Bordeaux Métropole et du territoire élargi du SCOT.

Ces terrains, objet d'expériences passées et présentes, ont pour **objectif de transférer un savoir expérientiel vers la recherche**, de réaliser une **analyse critique de l'action passée de l'urbaniste pour construire une pensée de l'action.** Cet acquis professionnel en relation dialogique avec des responsabilités passées d'élu sur des problèmes analogues à gérer dans le champ de l'urbanisme, constitue une **expérience sociale intégrée à cette recherche**.

Intégration de l'expérience sociale dans la recherche

Dans cette perspective, il est nécessaire d'inscrire cette recherche dans un cadre scientifique rigoureux, afin de valider les apports d'une expérience sociale et professionnelle et de clarifier la posture du chercheur au regard de celle du praticien de l'urbanisme. Compte tenu de la diversité du parcours professionnel, les travaux de Pierre Bourdieu sur « l'objectivation participante »[48] sont ici mobilisés pour l'intégration de l'expérience sociale dans la recherche (Bourdieu 2003; Hamel 2008). Dans l'exercice professionnel, l'urbaniste est dans un rôle de traducteur et d'ensemblier, en recherche d'efficacité pour l'action publique territoriale. L'urbaniste au service du politique se doit d'être dans l'action, *« le plus souvent en état d'alerte, capable de répondre immédiatement à l'événement, au problème, bref, à affronter la situation »* (Lhotellier et St-Arnaud 1994, p. 93). L'urbaniste est donc dans l'action mais avec la prise de recul indispensable à la recherche d'efficacité d'un *« urbanisme précautionneux qui fait une place aux controverses, et qui se donne les moyens de prendre en compte les externalités et les exigences du développement durable »* (Ascher 2010a, p. 119). Dans le contexte présenté, cette prise de recul dialogue avec l'environnement habituel d'un urbaniste, elle prend une autre dimension par son intégration en posture de recherche.

[48] *« **L'objectivation participante** se donne pour objet d'explorer, non « l'expérience vécue » du sujet connaissant, mais les conditions sociales de possibilité (donc les effets et les limites) de cette expérience et, plus précisément, de l'acte d'objectivation »* (Bourdieu 2003, Ibid., p. 44). *« […] l'objectivation scientifique n'est complète que si elle inclut le point de vue du sujet qui l'opère et les intérêts qu'il peut avoir à l'objectivation (notamment quand il objective son propre univers), mais aussi l'inconscient historique qu'il engage inévitablement dans son travail »* (Ibid., p. 47).

La démarche praxéologique doit s'appuyer sur trois principes méthodologiques (Lhotellier et Saint-Arnaud 1994, Ibid., p. 100-103). Le premier principe est **la connaissance par l'action où l'innovation est la caractéristique de l'agir**. Le deuxième principe de **coopération dialogique** permet la pluralité et la confrontation des regards et des discours comme moyen privilégié pour valider et déployer le sens d'une action. Le troisième principe **d'autorégulation** contribue à la progression de l'action, en se différentiant de « *l'analyse des pratiques par le fait que l'acteur lui-même dirige le processus en fonction de ses propres intentions, plutôt qu'en fonction d'un contrôle externe (social ou scientiste) »* (Ibid., p.102). Ces trois principes ne peuvent pas être dissociés : confronter le savoir acquis par l'action dans une coopération dialogique, réintroduire dans le creuset de l'action toute idée nouvelle, toute innovation, toute « vérité » issue du dialogue, mais aussi les apports de la recherche (Ibid., p. 103). Cette approche praxéologique, permet l'inscription dans le néo urbanisme décrit par François Ascher, où les savoirs scientifiques et expérientiels sont en dialogue permanent (Ibid., p. 118-119). L'exemple de la microferme de Floirac, expérimentation collaborative avec des acteurs d'horizons diversifiés, recherche (programme MicroAgri à l'UMR 5319 Passages), enseignement (Bordeaux Sciences Agro), institutionnels (Bordeaux Métropole, GIP GPV rive droite[49], Département, Région) et acteurs du secteur agricole (Chambre d'agriculture de la Gironde, l'AGAP[50], SAFER[51], Agrobio 33, Terres de liens) en est une illustration. Dans le cadre de cette expérimentation, les trois principes méthodologiques évoqués précédemment sont présents, la posture du chercheur sur le terrain de la CABB en Corrèze permet une approche dialogique dans un autre environnement. L'expérimentation floiracaise, diffusée après une analyse critique rigoureuse de l'action en cours, alimente la réflexion des acteurs de la CABB, puis en retour leurs discours et prises de position alimentent la recherche et la réflexion au service de l'action métropolitaine et floiracaise. Ainsi, dans l'activité professionnelle, l'urbaniste praticien considéré compétent apprend, à différents degrés, « *à supporter de façon heuristique une tension entre le savoir et le pouvoir, pour une plus grande efficacité de l'agir. Une démarche praxéologique se fonde sur cette réalité de la praxis, mais elle offre davantage : elle provoque les scientifiques au point de remettre en question l'un des énoncés les plus « évidents », à savoir qu'on ne peut faire la science du particulier »* (Lhotellier & St-Arnaud, Ibid.,1994, p.100). Cette construction des savoirs dialogue en permanence avec la recherche, au-delà de l'exercice de thèse, puis alimente la recherche sur les terrains où l'urbaniste chercheur n'est pas acteur. En cela, les démarches expérimentales analysées dans cette thèse contribuent à l'élaboration de

[49] Groupement d'Intérêt Public Grand Projet des Villes (GIP-GPV) Floirac, Cenon, Lormont et Bassens.
[50] AGAP : Association Girondine pour l'Agriculture Paysanne.
[51] SAFER : Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural

savoirs, pour que l'urbanisme permette la prise en compte de la diversité des situations et des besoins par la construction participative d'une plus grande variété d'expériences et une personnalisation des solutions, indispensables pour une ville durable.

« Chaque ville étant différente, c'est à chacune qu'il appartient de trouver son propre chemin de parvenir à la durabilité »[52]. Les objectifs de durabilité s'obtiennent plutôt par la variété, la flexibilité et la réactivité (Ascher 2010a, Ibid., p. 102-103), dans une approche systémique, où sur la base des objectifs de durabilité, il convient de considérer l'action publique comme la « *capacité à devenir des buts collectifs, à mobiliser les ressources nécessaires à leur poursuite, à prendre des décisions qu'imposent leur obtention et à assumer les conséquences qui en découlent »* (Duran 2010, p. 35). *« L'urbanisme moderne s'est construit sur des conceptions substantielles*[53] *de l'intérêt général ou de l'intérêt commun »*, c'est-à-dire la règle majoritaire imposée au territoire (Ascher 2010a, Ibid., p. 109). Cet intérêt général est de plus en plus contesté, l'augmentation du contentieux en est une expression. Pour l'efficacité de l'action publique, il est nécessaire de construire des compromis autour de buts collectifs pour le territoire. Dans « Les nouveaux principes d'urbanisme », François Ascher décrit une « société hypertexte » où les structures sociales sont de type réticulaire, avec des liens faibles, très nombreux et entre individus souvent éloignés. *« L'enjeux pour la démocratie est alors de transformer cette solidarité commutative de fait, en une solidarité « réflexive », c'est-à-dire en une conscience de l'appartenance à des systèmes d'intérêts collectifs »* (Ibid, p. 47). Ainsi, cette recherche analyse sur les différents terrains, **comment l'action publique se définit ou pourrait se définir, dans le but de transformer un intérêt général,** c'est à dire les finalités fixées par le législateur avec l'objectif de durabilité pour les territoires**, en buts collectifs des acteurs.** En quoi une démarche participative avec les acteurs pour élaborer le projet local durable accroît-elle l'efficacité de l'action publique ? **En quoi**, sur les différents terrains de recherche, **les collectivités territoriales évoluent-elles (ou n'évoluent-elles pas) d'un urbanisme où « l'intérêt général substantiel » s'impose au territoire, vers un urbanisme performanciel**[54] **où l'intérêt général est procédural**[55] (Lascoumes 1994; Ascher 2010a, Ibid.). Pour l'urbanisme performanciel, la collectivité publique évolue d'une application de la règle

---

[52] Charte d'Aalborg élaborée à Aalborg en 1994, *« lors de la première conférence de la campagne européenne des villes durables, ratifié en conseil municipal par les villes qui adhèrent à cette campagne, soit 2500 villes en 2007 »* (Emelianoff 2007, p. 52).

[53] **Substantiel** : qui appartient à la substance, à l'essence, à la chose en soi.

[54] Entendu au sens de performance dans l'efficacité de l'action publique.

[55] « **Procédural** : qui permet de décomposer un programme en modules, en procédures, c'est-à-dire en manière de procéder pour aboutir à un résultat dans la conduite d'une opération complexe. Une démarche procédurale privilégie la manière de faire ; une démarche substantielle privilégie le résultat » (Ascher 2010a, Ibid., p. 109).

majoritaire vers la négociation et la construction de compromis, de l'application de la loi vers le contrat, de la norme vers la solution ad hoc (Ascher 2010a, Ibid., p. 100-109). L'intervention des urbanistes se trouve ainsi modifiée, *« ils sont conduits à mettre leurs compétences au service de divers groupes et acteurs »* (Ibid., p. 111), ils ont un rôle de traducteur, facilitateur et ensemblier au service d'objectifs collectifs locaux inscrits dans les finalités globales fixées par le législateur. **L'action publique ainsi légitimée dans ce processus doit consolider sa légalité par sa traduction dans la planification stratégique et spatiale.**

Pour appréhender l'évolution nécessaire des pratiques d'urbanisme dans l'élaboration des politiques locales, l'approche praxéologique est complétée par la mobilisation des méthodes d'enquêtes de la sociologie politique de l'action publique (Muller, Faure et Gerbaux 1989; Setbon 1993; Lascoumes 1994, Ibid.; Friedberg 1997, Op. cit.; Dubois 2009; Duran 2010, Ibid.; Hervieu et al. 2010 ; Boissonade 2012 et 2015a, Op. cit. ; Lascoumes et Le Gales 2012 ; Callon et al. 2014, Op. cit.; Muller 1984 et 2015).

Analyse sociologique des politiques locales mises en œuvre

Dans les terrains de recherche, la mesure de l'écart entre les objectifs de gestion économe de l'espace et les effets des politiques locales mises en œuvre dans les domaines de l'urbanisme et de l'agriculture, est complétée par une analyse socio-politique des conflits révélateurs des tensions sur l'usage de l'espace. Ainsi, le choix est fait d'analyser les documents d'archives, d'un échantillon représentatif de communes de la CA du Bassin de Brive (16 communes sur 48, représentant 81 % de la population en 2014[56] et 44 % de la superficie), et d'un échantillon de communes du département de la Gironde objet d'expériences passées[57].

Pour l'analyse d'archives, une période longue a été choisie, des municipales de 1977 à nos jours, pour bien appréhender les changements progressifs dans l'action municipale ou les ruptures et leurs effets. La fin des années 1970 correspond à une période d'infléchissement des politiques d'aménagement de l'espace, sous la pression des mouvements de défense de l'environnement, mais aussi de tractations et d'arbitrages entre les administrations de l'Équipement et de l'Agriculture pour la mise en œuvre de la réforme de l'urbanisme de 1976. Cette inflexion du positionnement de l'État a provoqué une position défensive des acteurs, puis

[56] Source RGP 2014

[57] Les communes de Cissac Médoc et Salles (terrains lors du mémoire de DESS), Gauriaguet, Peujard et Saint André de Cubzac communes d'intervention d'un agent de l'État, dans l'environnement proche d'une responsabilité d'élu local.

dans ce contexte, la décentralisation a influencé l'action publique communale. Par ailleurs, les élections municipales de 1977 ont généré d'importants changements dans les exécutifs locaux, avec l'arrivée de nouvelles générations d'élus et notamment une poussée des forces politiques de gauche. Ce qui retient l'attention, c'est l'arrivée de « maires entreprenants » qui en raison de leur statut socio-professionnel ou de leur « équation personnelle », se placent d'entrée comme des élus ouverts au dialogue, mais pas à la tutelle (Muller et al. 1989, Op. cit., p. 121-122). Sur la base des délibérations des conseils municipaux pour identifier les décisions relatives à l'urbanisme[58], l'agriculture et les dossiers d'archives de ces deux domaines (Carte communale, POS, PLU, remembrement, politique foncière, agenda 21, …), une base de données est ici construite. Elle permet de réaliser une première analyse de l'appropriation des outils d'urbanisme par les exécutifs municipaux, de leur intervention ou de leur non intervention dans le domaine de l'agriculture, un bilan des pertes de surfaces agricoles, de mesurer l'écart entre les objectifs affichés et les résultats obtenus. Cette approche documentaire, complétée par une analyse des données statistiques du territoire, est utilisée lors des entretiens d'acteurs représentatifs de la CABB et des territoires girondins sélectionnés (élus, administrations, chambres d'agriculture, agriculteurs, associations). Ces entretiens portent sur l'appréciation des acteurs sur les outils d'urbanisme disponibles, et sur l'estimation de leur adaptation ou non aux problèmes à résoudre. Sur la question agricole et les démarches agenda 21 ou de projet, la traduction de politiques publiques opérationnelles pour le maintien de l'agriculture, l'inscription de la collectivité dans les objectifs de développement durable, les acteurs rencontrés sont sollicités sur leur vécu et leur perception de ces démarches. Il est à noter qu'une minorité de communes a eu recours à ce type d'implication, mais lorsque ces démarches sont initiées, elles génèrent des résultats qui sont analysés, au regard du problème identifié de consommation des espaces agricoles par l'urbanisation. Ainsi, ces questionnements visent-ils à compléter l'évaluation des dossiers et décisions publiques ou à décoder l'absence de ces politiques locales. En dernier lieu, ces entretiens se fixent pour objectif d'évaluer la perception qu'ont les acteurs du niveau d'expertise au service des exécutifs locaux, du vécu de l'intercommunalité avec les possibilités de mutualisation de services, du mode de gouvernance intercommunale (cf. annexe 1).

[58] La ville de BRIVE fait exception car le service des archives municipales offre la possibilité de requêtes dans une base de données bien référencée. De plus, un travail documentaire conséquent était réalisé dans le cadre des travaux de thèse, en contrat CIFRE au sein des services de la ville, de Pauline Marty de 2008 à 2012 (Marty 2013) Ces travaux reprennent d'importantes sources d'archives de la ville et du Département, informations précieuses pour cette recherche, bien que l'objet de recherche traitant des « appropriation urbaine de la question agricole » soit différent de celui de cette thèse.

Interdépendances agriurbaines

Pour envisager les modalités de construction d'une pensée agriurbaine de l'action qui intègre l'ensemble des interactions entre l'agriculture, la ville et la nature, pour identifier des connaissances et des méthodes permettant le passage de la pensée de l'action à « l'agriurbanisme » dans l'action publique, le choix a été fait d'examiner plus particulièrement les interdépendances entre les territoires agricoles et urbains. Il s'agit d'analyser le caractère écosystémique du fonctionnement territorial, les modes de gestion des conflits d'usages et de construction de compromis pour tendre vers l'objectif de durabilité territoriale, dans une démarche collaborative entre la sphère privée, la sphère associative et la sphère publique.

L'approche s'est construite à partir des travaux menés dans le cadre de l'élaboration du mémoire de DESS (1997–1998), mis en application dans l'exercice professionnel d'un urbaniste des services de l'État puis des collectivités locales. *« A partir du moment où il y a des enjeux, le pouvoir qui a le droit pour lui, se réveille. On le voit très bien lorsqu'il s'agit de l'enjeu principal : l'espace. Or la gestion de l'espace est l'affaire de pouvoir local »* (Kayser 1989, p. 225). L'usage du territoire est à tous les moments de l'histoire d'une commune l'objet d'une négociation entre groupes sociaux locaux. Cette négociation passe par des arbitrages de nature politique opérés par l'institution communale. Dans les territoires enquêtés, une grille de lecture est construite sur une stratégie pour l'étude des politiques publiques issue des travaux de Pierre Muller. Ainsi, pour l'analyse de l'action publique communale il est considéré qu'aucun *« acteur politique n'est en mesure de balayer l'ensemble du champ d'information, pour des raisons qui tiennent à la fois à ses capacités cognitives et à la structure du système d'information. Les acteurs des politiques publiques sont en effet confrontés à un flux continu d'informations de tous ordres d'autant plus difficiles à hiérarchiser que ces informations renvoient à des univers de sens très différents »* (Muller 2015, p. 30). Ainsi, pour son action, un maire devra intégrer des informations de nature technique et juridique (est-ce possible ?), économique (quel coût budgétaire ?), sociale (quelles oppositions ?), politiques (quelles conséquences sur sa réélection ?), éthique (est-elle juste ?). A partir de l'analyse des documents collectés dans les territoires d'étude, confrontée à des entretiens avec un panel d'acteurs représentatifs (cf. annexe 2), les processus de décision des politiques publiques mises en œuvre dans les domaines de l'urbanisme et de l'agriculture sont questionnés. Le problème identifié étant la consommation des terres agricoles par l'urbanisation, le programme d'actions, son développement et sa mise en œuvre sont analysés, puis l'écart entre les objectifs affichés et les résultats obtenus sont évalués. Au regard du constat d'une efficacité limitée des documents

d'urbanisme pour réduire la consommation des espaces agricoles, le problème à résoudre est celui du maintien de l'agriculture dans les espaces de concurrence avec d'autres usages, même si au regard d'un PLU ou d'une carte communale ces espaces sont préservés de l'urbanisation. Pour identifier les leviers permettant de conforter l'agriculture sur les territoires, en particulier là où il y a le plus de concurrence d'usage, il y a lieu de s'intéresser à la résilience et aux stratégies mises en œuvre par les acteurs agricoles.

La résilience comme approche systémique de compréhension des phénomènes

Le concept de résilience est mobilisé comme approche systémique de compréhension des phénomènes. *« Comme l'a démontré (Strunz, 2012), la durabilité constitue le concept normatif cible et la résilience un concept descriptif permettant de comprendre le processus d'évolution du système qui pourra mener ou non à sa durabilité »* (Toubin et al. 2012, p. 6). A l'échelle globale de la ville, la résilience de temps long consiste à analyser et promouvoir les mécanismes qui rendront le système urbain apte à répondre positivement à des sollicitations futures, éventuellement inconnues. Lorsque l'on voit la capacité de résilience des bidonvilles, celle-ci n'assure pas nécessairement la durabilité globale du système. De même une ville résiliente peut remettre en cause la durabilité du territoire, si elle ne prend pas en compte les interactions à différentes échelles ou la solidarité entre collectivités, si elle ne s'inscrit pas dans une visée globale, notamment si elle mobilise des ressources prélevées dans les territoires voisins ou plus lointains en ignorant les externalités négatives générées (Ibid.). Dans une approche systémique de la ville, aux différentes échelles d'espaces et de temps, la résilience (comme propriété des systèmes) se présente comme moyen de réaliser la durabilité (comme un idéal utopique). La résilience est ainsi définie comme un concept descriptif permettant de comprendre le processus d'évolution du système qui pourra mener ou non à sa durabilité. La bonne manipulation des concepts et la bonne articulation des outils devraient permettre de concrétiser la ville durable par la ville résiliente (Toubin et al. 2012, Ibid.). L'évolution des villes met en évidence des dysfonctionnements intrinsèques : ségrégation sociale et spatiale, pression foncière en centre-ville mais aussi sur les espaces agricoles urbains et périurbains, multiplication de quartiers développés dans les périphéries. Pour l'agriculture, « *la résilience d'un écosystème tient à trois caractéristiques fondamentales (Griffon M., Griffon F.,2010, 175) : ses capacités d'autoentretien, de reproduction, de réparation »* (Griffon 2013, Op. cit., p. 39). La durabilité de l'écosystème agricole ne peut pas être assurée par le seul renouvellement des flux, il doit accumuler des réserves pour faire face aux pénuries et aux aléas (sécheresse, ravageurs ou

épidémies, aléas climatiques, …) par le stockage de matière organique et d'eau pour les sols, d'aliments pour la famille et d'épargne sous forme de monnaie ou d'animaux (Ibid.). L'augmentation de la résilience de l'écosystème passe par la diversité des cultures, les associations d'espèces, *« les successions culturales pratiquées qui jouent un rôle sur la dynamique des adventices, sur les pathologies végétales, sur la qualité de l'alimentation animale, etc. »* (Ibid., p. 39). Ainsi, l'écosystème agricole semble-il fragilisé par la simplification et l'industrialisation des modes de production, notamment par la monoculture qui dégrade les sols tandis que les systèmes de production qui favorisent les rotations de cultures contribuent à leur conservation (Petel et Potier 2018, p. 35). De plus pour les espaces agricoles, la mondialisation des marchés et la modernisation de l'agriculture avec la spécialisation des cultures, ont contribué à la perte du lien social de l'agriculture avec le territoire. Comment identifier un lien avec la ville pour les grandes étendues de monoculture céréalière au contact de l'urbain, en particulier quand elles sont destinées à l'alimentation du bétail qui de plus n'est pas présent dans la zone de production ? La résilience de l'écosystème productif agricole s'inscrit dans un processus circulaire où les acteurs renforcent leur autonomie pour être moins dépendant de l'extérieur (intrants fertilisants ou de traitements phytosanitaires et alimentation pour le bétail). Par ailleurs, l'utilisation du concept de résilience comme approche systémique de compréhension des phénomènes permet d'identifier les initiatives locales porteuses de réponses pour un développement territorial durable. Le développement, comme évoqué précédemment, s'entend comme une progression vers plus de durabilité, une redistribution territoriale de la richesse produite, une recherche d'équité, sans pour autant être dans la dynamique de croissance mobilisée dans les indicateurs incontournables de sortie de crise (Beal 2011, Ibid.).

En premier lieu, la réflexion s'est inspirée des travaux de psychologie du travail agricole et de socio-psychopathologie du développement menés par Michèle Salmona, des années 1950 aux années 1990. Cette recherche a permis d'analyser les pathologies sociales du monde agricole, psychiques et physiques, provenant d'une part de la violence des langages et des mots véhiculés par les vulgarisateurs de la modernisation de l'agriculture, et d'autre part de la violence des procédures économiques et techniques imposées par les politiques publiques aux familles en modernisation (Salmona 1994). Les résultats de cette recherche montrent les traumatismes subits par le monde agricole, plus particulièrement l'agriculture familiale, mais aussi la capacité

de résistance[59] des agriculteurs. Ils nous indiquent aussi la posture plus favorable des néo ruraux dans la gestion des conflits.

Dans un second temps, une communication au séminaire doctoral sur la résilience à Pau, le 29 avril 2016, a permis de s'intéresser aux travaux de Boris Cyrulnik, neuropsychiatre, cité dans la présentation de cet évènement scientifique. Cette approche permet un retour réflexif sur l'expérience de l'urbaniste professionnel, mais aussi de manager en tant que cadre dans la fonction publique territoriale. En effet, l'expérience managériale a révélé l'efficacité de la mobilisation collective des compétences, dans la mise en situation de développement personnel des collaborateurs, dans le cadre d'une démarche de construction collaborative. En cela, les travaux de Boris Cyrulnik apportent un éclairage complémentaire à ceux de Michèle Salmona, car ils associent à la « résilience » suite à un traumatisme le terme de « devenir » (Cyrulnik 2005). Ainsi le projet territorial prend-il toute son importance, car il constitue un objectif, une ligne d'horizon à atteindre pour une durabilité territoriale, dans une démarche de construction collaborative. Le projet se construit sur la base de problèmes et d'enjeux identifiés par les acteurs, dans une perspective d'évolution collective positive. Les différents acteurs, en particulier ceux qui ont subi le plus de traumatismes, dans le monde agricole comme dans les quartiers des zones urbaines sensibles, ou les villes et villages de province, pourraient ainsi avoir l'opportunité de s'inscrire dans une dynamique positive, sans pour autant ignorer les traumatismes vécus.

La gouvernance alimentaire s'invite dans l'action publique locale

Les initiatives locales, sur les relations de l'agriculture urbaine et périurbaine avec les villes, objet de recherches interdisciplinaires, se traduisent par la mise en place de circuits courts, le rétablissement du lien entre le consommateur et le producteur. Cependant, les circuits courts ne peuvent pas seuls répondre à la demande alimentaire des villes, l'autosuffisance des villes peut être imaginée à l'échelle d'une région urbaine impliquant au minimum sa périphérie rurale. Pour André Fleury et Roland Vidal l'autosuffisance prend un autre sens, celui de « la souveraineté alimentaire », c'est-à-dire pour une région urbaine mettre sur le marché autant de denrées qu'elle en a besoin pour sa propre alimentation. Ce processus de gouvernance, alimentaire qui s'organise avec les PAT[60] depuis 2014, doit s'inscrire dans les objectifs de

[59] Michèle Salmona utilise le terme de résistance, dans cette thèse, celui de résilience est choisi au regard des travaux de Marie Toubin et de Boris Cyrulnik pour caractériser l'analyse des phénomènes à l'œuvre.
[60] PAT : projet alimentaire territorial

développement durable qui permettent d'orienter les choix productifs et de transformation des denrées en fonction de la nature des sols, du climat, du bilan carbone et de l'équilibre socio-économique pour le territoire concerné. Ainsi les AMAP[61] trouveraient-elles une fonction plus pédagogique que nourricière et contribueraient-elles à renouer un lien distendu entre agriculteurs et citadins (Fleury et Vidal 2008, 2010). Comment la gouvernance alimentaire, par sa contribution au renforcement de l'interaction de la ville avec son agriculture nourricière, peut-elle influer sur une diminution de la régression des espaces agricoles à proximité de l'urbain ? Pour construire de telles politiques locales, il semble nécessaire de mobiliser différentes échelles territoriales, une multiplicité d'acteurs, dans le cadre d'un nouveau management territorial. Le terme de management territorial ou stratégie territoriale semble être plus adapté que celui de « nouvelle gouvernance » au regard de démarches récentes engagées par des exécutifs locaux, évolution que cette recherche interroge. Ces démarches, qui visent à rendre plus performante la gouvernance, s'appuient sur les initiatives locales et les innovations, elles contribuent à faire dialoguer des acteurs qui jusqu'alors s'ignoraient ou ne l'envisageaient pas, et permettent une plus grande autonomie d'action de ces derniers. Elles s'inscrivent dans une orientation qui peut être qualifiée « d'agriurbanisme opérationnel ».

La construction d'un agriurbanisme opérationnel

La littérature scientifique mobilisée et les enquêtes de terrain permettent une analyse de l'évolution de l'agriculture depuis les années 1950, notamment les conséquences spatialisées de la Politique Agricole Commune européenne (PAC). De même l'agriculture fait l'objet d'un évitement en urbanisme, elle était assignée jusque dans une période récente hors de la ville qui a néanmoins investi de manière diffuse les territoires agricoles. A présent, il devient nécessaire d'organiser cette cohabitation pour dépasser le conflit d'usage qui se solde généralement par un effacement de l'agriculture au bénéfice de l'urbain, l'intérêt particulier des propriétaires fonciers ou l'enjeu de développement économique prenant l'ascendant dans la décision publique. La communauté d'agglomération du Bassin de Brive a ainsi été choisie comme terrain exploratoire de cette recherche

La CABB terrain exploré où le professionnel n'est pas intervenu

La jeune communauté d'agglomération du Bassin de Brive (CABB) a été choisie pour sa situation au carrefour de deux autoroutes, son éloignement d'une métropole et son histoire

[61] AMAP : Association pour le maintien de l'agriculture paysanne

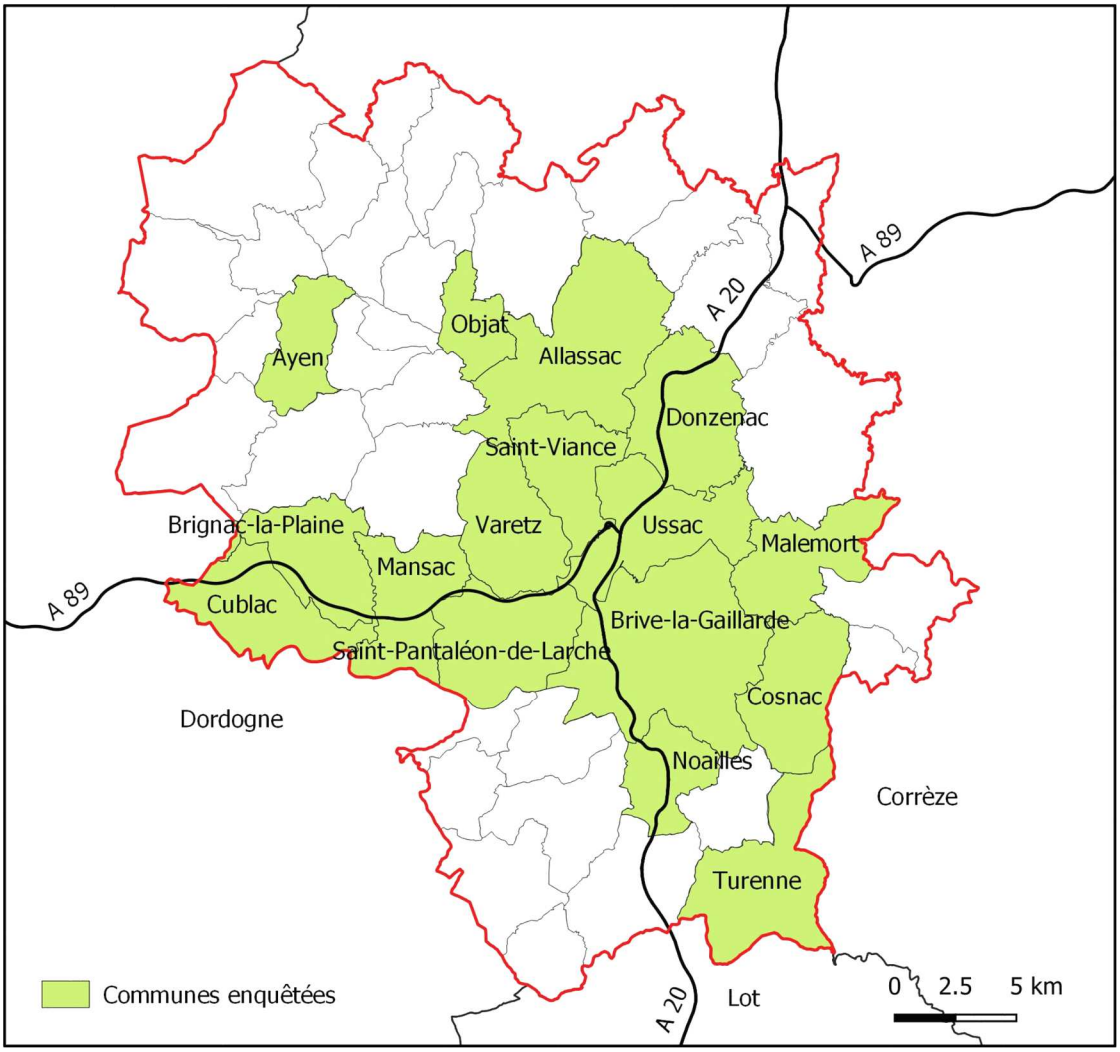
agricole marquée par une majorité de petites exploitations de polyculture (cf. figure 3). La CABB a été créée en 2001 avec 15 communes et 80 000 habitants, puis s'est élargie à 49 communes pour 80 540 hectares et 107 320 habitants au 1er janvier 2014. Ce territoire situé dans une Région Limousin « des plus déshéritée de France »[62], n'a eu de cesse d'agir pour son développement dans la perspective de rayonner dans son espace non métropolisé. L'évolution de l'occupation de l'espace est fortement marquée par cet objectif expansionniste, traduit dans le premier SDAU établit en 1970, sous l'impulsion de Jean Charbonnel, député-maire de Brive et ministre[63]. Une autre particularité se révèle comme marqueur de ce territoire, trois hommes d'État ont construit leur ancrage politique en Corrèze : Henri Queuille, Président du Conseil pendant la IVème République, Jacques Chirac, Président de la République de 1995 à 2007, et François Hollande, Président de la République de 2012 à 2017.

Le terrain choisi de la CABB correspond à une région de petites exploitations agricoles de polyculture, fragilisées par un morcellement foncier et une diffusion de l'urbanisme dans les espaces agricoles. L'analyse de l'évolution de ce territoire depuis les années 1960 permet d'illustrer l'impact territorial des politiques publiques mises en œuvre dans les domaines agricoles et de l'urbanisme. Les effets de la modernisation de l'agriculture et du développement de l'agro-industrie y sont analysés. Cela permet de mettre en visibilité une résistance paysanne à la modernisation et une instrumentalisation réciproque de l'urbanisme et de l'agriculture au service du développement local. La mobilisation de ce terrain a pour objectif d'interroger les relations d'évitement de l'agriculture et de l'urbanisme, les effets d'une approche sectorielle et de déceler en quoi l'amorce de processus agriurbains peuvent-ils poser les bases de politiques locales plus efficaces pour la préservation des espaces agricoles, ceci dans une visée de développement durable. A cette fin, les conflits d'usages, les politiques locales mises en œuvre et les différentes formes de résilience identifiées des acteurs agricoles, font l'objet d'une analyse socio-politique pour y déceler les freins et les leviers, dans un objectif de mise en œuvre de politiques locales inscrites dans la visée de durabilité fixés par le législateur.

[62] Source : Rapport de présentation du Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de 1976.

[63] Jean Charbonnel a été maire de Brive de 1966 à 1995, député (1962-1967, 1968-1972, 1986-1993), Secrétaire d'État aux Affaires étrangères, chargé de la Coopération (1966-1967), Ministre du Développement industriel et scientifique (1972-1974) (Charbonnel, Dulphy, et Manigand 2012).

Figure 3 : Communes enquêtées de la CA du Bassin de Brive



Source : IGN Bd Carto

La mise en situation dialogique de la CABB avec Bordeaux Métropole, où s'exerce l'activité professionnelle dans le cadre d'expérimentations « agriurbaines », s'inscrit dans la construction d'une pensée agriurbaine de l'action pour en esquisser des modalités opérationnelles.

Le plan de la thèse s'organise en deux parties qui traduisent la progression de la recherche, mais aussi celle des politiques publiques mises en œuvre, puis la construction d'une pensée agriurbaine de l'action dans une perspective d'agriurbanisme opérationnel pour un développement durable.

Agriculture et urbanisme, deux mondes qui s'évitent

Cette première partie traite du rapport de l'agriculture avec l'urbanisme par l'examen des politiques publiques mises en œuvre à partir des années 1950 : analyse de l'impact socio-économique, environnemental et spatial des différentes lois agricoles depuis 1960 et de la

politique agricole commune européenne. Ces évolutions législatives s'accompagnent d'actions publiques mises en œuvre dans les domaines de la formation, de l'aide à la modernisation technique et structurelle des exploitations, actions qui ont profondément transformé le mode de production agricole et l'inscription territoriale de l'agriculture (Rimareix et Tavernier 1963; Mendras 1967, 1984; Muller 1984, Op. cit.; Purseigle 2004; Vindel, Petit, et Purseigle 2005; Leger, Vollet, et Urbano 2006; Gallon et Flatres 2008; Atrux-Tallau 2010; Hervieu et Viard 2011; Gault et al. 2013; Hervieu et Purseigle 2013; Nicourt 2013; Nivet 2014a, 2014b; Lion 2014; Remy 2015). Ainsi, cette transformation a-t-elle généré des traumatismes dans la profession agricole, mais aussi des résistances (Salmona 1994, Op. cit., Deléage 2004). Dans une période plus récente, ces dernières se traduisent par la mise en place de circuits courts de distribution alimentaire, sous différentes formes, mais qui correspondent à une part limitée de la production agricole (Aubry 2014, Ibid.; Praly et al. 2014; Richard et al. 2014; Mundler et Laughrea 2016). Une agriculture paysanne en recherche d'autonomie vis à vis de l'agro-industrie se diffuse sous différentes formes (Deléage 2004, Ibid., Ploeg 2014, Op. cit.), les entretiens avec les acteurs agricoles de la CABB visent notamment à comprendre ces processus à l'œuvre. En quoi ces nouvelles modalités de l'agriculture peuvent-t-elles contribuer à une plus grande résistance de l'activité dans les espaces en tension ? L'analyse de la littérature scientifique est confrontée à celle des décisions, projets et orientations mis en œuvre par les différents acteurs sur les terrains de recherche, ainsi qu'à l'identification de pratiques résilientes ou d'innovations territoriales.

Dans le domaine de l'urbanisme, au regard des injonctions normatives, les différentes réformes du code de l'urbanisme, après l'organisation de la croissance des villes par la loi d'orientation foncière de 1967, renforcent la norme environnementale (Goze 1987, 1996, 2002; Goze 2013; Schellenberger 2014). Comment cette évolution se traduit-elle sur les territoires ? Différentes recherches mettent en évidence l'efficacité relative des documents d'urbanisme en matière de contrôle de la consommation des espaces agricoles (Martin et Novarina 1984; Martin 1985; Martin, Bertrand et Rousier 2006; Bertrand et Margetic 2013). Dans les actions d'aménagement en faveur du développement territorial, l'agriculture s'efface devant les objectifs de création d'emplois par l'extension des zones d'activité, mais aussi d'habitat (Bertrand et Rousier 2003). Les différents dispositifs et procédures d'urbanisme font l'objet d'une appropriation inégale, mais avec une tendance dominante à l'évitement de la question agricole. Ce processus produit par l'interaction de groupes d'acteurs aux intérêt divergents est analysé pour y déceler des pistes pour accroitre l'efficacité de l'action publique.

Dans les communes enquêtées, l'analyse des dossiers de consultation pour l'élaboration des documents d'urbanisme met en évidence une approche très réglementaire justifiée par le renforcement de la norme environnementale, en particulier depuis les lois Grenelle I et II. Cette analyse terrain croise la littérature scientifique pour révéler un système à bout de soutenabilité, ce qui invite à élaborer d'autres approches pour tendre vers les objectifs de durabilité fixés par le législateur et à proposer l'agriurbanisme comme une perspective susceptible d'y conduire.

L'agriurbanisme outil ou levier de renouvellement de l'urbanisme

Le premier chapitre de la deuxième partie (II-A) traite de la cohabitation agriurbaine imposée par la diffusion de l'urbain dans les espaces agricoles, source de conflits de plus en plus présents dans les zones en tension. Depuis les années 2000, l'agriculture urbaine et périurbaine fait l'objet de recherches pluridisciplinaires au regard des conflits d'usages (Darly et Torre 2008), des relations de proximité alimentaire (Aubry 2014), d'entretien des espaces ouverts et des paysages (Poulot-Moreau et Rouyres 2000, Ibid.; Donadieu 2003; Bertrand et al. 2006, Ibid.; Poulot 2012, 2014; Salomon Cavin et Ernwein 2014). L'agriculture urbaine (Mundler et al. 2014) et même périurbaine ne suffit pas à nourrir les villes (Aubry, Kebir, et Pasquier 2008; Fleury et Vidal 2010), cependant cette agriculture citadine revêt une dimension socio-éducative indéniable, utile pour la transition vers les objectifs de développement durable (Duchemin, Wegmuller, et Legault 2010). Ce type d'agriculture, lorsqu'il s'inscrit dans une organisation en circuit court de distribution alimentaire, peut tendre vers une situation paradoxale. En effet, l'absence d'optimisation logistique ou la culture de certains légumes comme les tomates sous serres dans des zones du nord de l'Europe, peuvent atténuer grandement le caractère vertueux de la proximité avec la ville. Les projets d'agriculture urbaine de Bordeaux Métropole sont analysés, notamment les processus agriurbains qu'ils initient.

Au regard des enjeux de durabilité territoriale, une gestion intégratrice de la relation agriculture et ville se construit avec le concept naissant d'agriurbanisme (Fleury et Vidal 2008, Ibid.; Vidal et Fleury 2009, Ibid.; Guiomar 2015). L'intégration de l'agriculture avec l'économie et l'aménagement de l'espace, dans le Pays Voironnais situé dans le Y Grenoblois, traduit des résultats intéressants pour une gestion économe de l'espace (Tolron et al. 2001, Op. cit., Bertrand et Rousier 2003, Ibid.), même si l'on peut constater un effacement de l'agriculture devant les intérêts économiques (Bertrand et Rousier 2003, Ibid). Plus récemment, la région Ile de France avec les parcs agriurbains, et notamment des métropoles comme Lille, Rennes,

Nantes ou Montpellier ont initié différentes actions pour l'agriculture urbaine et périurbaine. Le choix est fait de limiter la mobilisation de ces expériences nationales aux métropoles de Grenoble et de Rennes, ainsi qu'au processus agriurbain à l'œuvre en région Ile de France. L'expérience de la commune de Peujard dans un contexte métropolisé est mobilisée comme terrain où s'est exercé une activité professionnelle et pour sa démarche intégratrice agriurbaine.

Les différentes approches recensées dans les publications scientifiques sont mobilisées afin de voir en quoi elles peuvent apporter un éclairage pour la construction d'une pensée agriurbaine de l'action. Ces approches concernent la construction de la ressource territoriale dans un écosystème identitaire (Mollard et Pecqueur 2007, Ibid.; Campagne et Pecqueur 2014, Op. cit.), les apports de la biorégion urbaine et des services écosystémiques, concepts développés par les territorialistes italiens (Magnaghi 2014, Op. cit.).

Après l'analyse des résultats et limites des expérimentations le deuxième chapitre de la deuxième partie (II-B) permet de confronter l'hypothèse de cette recherche aux productions scientifiques sur le développement durable, puis sur la gouvernance alimentaire, pièce manquante dans l'action aménageuse (Morgan 2014 in Brand et al. 2017, Op. cit., p 103), et enfin à mettre à l'épreuve cet apport dans l'analyse des résultats des enquêtes de terrain et des innovations où le professionnel dans l'action est impliqué. Ainsi l'analyse des actions publiques élaborées par Bordeaux Métropole dans les domaines de l'urbanisme et de l'agriculture, ainsi que dans le cadre de la mise en œuvre du Conseil Consultatif de Gouvernance Alimentaire Durable (CCGAD), visent-elles à mettre en visibilité les effets d'actions convergentes dans l'élaboration d'une politique agricole territorialisée. En quoi une pensée agriurbaine de l'action permettrait-elle de construire des compromis, traduisant une acceptabilité sociale et permettant de dépasser les risques juridiques induits par la multiplication des normes et procédures dans le champ environnemental de plus en plus contestées ? Que pourrait apporter une approche agriurbaine dans l'action publique et les pratiques en urbanisme ? En quoi la reconnexion des établissements humains à la nature peut-elle constituer un levier pour un urbanisme durable avec quels impacts sur l'évolution de la gouvernance, ? Quels enseignements apportent la gestion des problèmes publics agriurbains à la CABB et sur Bordeaux Métropole, dans la construction partenariale de l'action publique ? Ce chapitre construit ainsi une pensée agriurbaine de l'action, interroge les modes de gouvernance pour en définir une évolution plus stratégique dans un agriurbanisme opérationnel, et questionne l'ingénierie mobilisée dans les territoires et le rôle des urbanistes en interaction avec l'enseignement et la recherche.

Première partie : Agriculture et urbanisme, deux mondes qui s'évitent[64]

Cette première partie s'attache à analyser ce qui a construit la pensée séparatiste pour le monde agricole et l'évitement agricole pour les urbanistes, à partir de la littérature scientifique d'une part et des enquêtes de terrain conduites sur les territoires de la CABB en Corrèze ainsi que celles des communes de Gironde[65] d'autre part. La remarquable recension par Henri Hervieu et François Purseigle, dans l'ouvrage « sociologie des mondes agricoles », des publications qui ont marqué la sociologie traitant de la question agricole et paysanne, permet d'appréhender l'évolution des acteurs agricoles et leurs relations avec la société, notamment *« de saisir la centralité du débat, latent ou implicite, qui oppose ceux qui annoncent la disparition inéluctable des paysans, du fait de l'exode ou de leur absorption au sein de la société industrielle et capitaliste, et ceux qui pronostiquent leur maintien dans un état transformé ou prolétarisé »* (Hervieu et Purseigle 2013, Op. cit., p. 7). Au regard de l'hypothèse centrale de cette thèse, à savoir que la construction de politiques agricoles territorialisées peut constituer un levier efficient pour contenir l'étalement urbain, ce débat existant sur la disparition ou le maintien des paysans, ou de « l'agriculture paysanne » (Ploeg 2014, Op. cit.), constitue un des fils conducteurs pour une approche par la résilience[66] des acteurs pour maintenir et développer une agriculture qui réponde aux attentes sociétales et permette à l'agriculteur de vivre. Comprendre la place prise ou donnée à la question agricole dans le champ de l'urbanisme nécessite une analyse et une déconstruction des processus de transformation de l'agriculture, de l'évolution de sa relation au secteur et à l'espace, de son impact pour l'inscription des territoires[67] dans les objectifs de développement durable fixés par le législateur. Dans la préface de l'ouvrage de Jan Douwe van der Ploeg, « Les paysans du XXIe siècle : mouvements de repaysanisation dans

[64] Dans cette partie de thèse, l'analyse de la construction et de l'évolution des règles d'urbanisme et outils de planification stratégique et spatiale, est largement documentée par le mémoire de DESS de 1998 réalisé par un technicien de la DDE de la Gironde en situation de pouvoir mobiliser de larges sources documentaires avec l'aide du service documentation à sa disposition pour cet exercice (auteur de cette thèse).

[65] Cissac-Médoc, Gauriaguet, Peujard, Saint André de Cubzac et Salles.

[66] Le concept de résilience est mobilisé ici comme approche systémique de compréhension des phénomènes.

[67] Compte tenu de la diversité des territoires traitées dans cette thèse, de la diffusion de l'urbain dans l'espace agricole, de la reconquête urbaine de l'agriculture et de la nécessaire adaptation du périmètre aux problèmes à traiter, la notion de territoire est entendue au sens de construit politique et social.

l'Europe d'aujourd'hui », Olivier de Schutter résume la réalité de l'agriculture industrialisée au 21ème siècle :

> *« L'industrialisation de l'agriculture est un phénomène complexe qui inclut la mécanisation de la production et l'amélioration de la productivité par travailleur agricole actif, l'usage de plus en plus intensif d'intrants externes et la généralisation du recours à des semences produites par des firmes spécialisées. Cette industrialisation est allée de pair avec le développement de chaînes alimentaires toujours plus longues, comprenant un nombre d'étapes toujours plus grand, aboutissant à une concentration du pouvoir entre les mains des grands acteurs intermédiaires – les acheteurs de matières premières, les firmes agroalimentaires transformant ces matières premières afin d'en faire des denrées comestibles, et les grands distributeurs. En même temps que cela impose aux agriculteurs d'améliorer leur efficience ou de disparaître face à leurs concurrents – et de grandir en taille afin de réaliser des économies d'échelle –, cela accroît l'écart entre les producteurs et les consommateurs, et inscrit l'agriculteur dans une chaîne dont il n'est qu'un maillon, dépendant des autres. Les rapports entre les acteurs des chaînes agroalimentaires sont anonymisés. Producteurs et consommateurs ne communiquent plus qu'à travers les prix : ils sont devenus sans visage ni origine, une « offre » et une « demande », des courbes de graphiques. » (Olivier de Schutter in Ploeg 2014, Ibid., pp.12-13).*

Dans l'ouvrage, Jan Douwe van der Ploeg compare les trois constellations agraires, capitaliste, entrepreneuriale et paysanne. Il y décrit notamment les modes alternatifs qui se construisent par la repaysanisation, les innovations du monde agricole, autant de pistes qui mettent en visibilité une agriculture paysanne, voie résiliente et durable pour faire face à la crise et qui s'éloigne de l'agriculture entrepreneuriale ou capitaliste dominante. En quoi cette voie de l'agriculture paysanne révèle-t-elle les éléments constituants de l'autonomie nécessaire au renforcement de la résilience agricole et à son maintien dans les secteurs sous pression urbaine, mais aussi à l'amélioration de l'écosystème productif (Griffon 2013, Op. cit.) dans une perspective de développement durable. Les « entrepreneurs ruraux » s'inscrivent aussi dans cette recherche d'autonomie et de solutions à la crise qui menace de les faire disparaître (Muller et al. 1989, Op. cit.), se sont-ils inscrits durablement dans le fonctionnement territorial ? De multiples initiatives localisées, individuelles ou collectives, organisées par exemple dans le réseau agriculture durable (RAD) (Deléage 2004, Op. cit.), sont en recherche d'alternatives à une agriculture inscrite dans un modèle dominant aux liens distendus avec la société et aux conséquences sociales et environnementales négatives dénoncées dans le débat public. En quoi cette construction de modèles alternatifs contribue-t-elle à la trajectoire développement durable des territoires, par les controverses quelle apporte dans la profession et dans la société, par sa contribution à la construction d'un agriurbanisme fondé sur le compromis territorial nécessaire à la résolution des problèmes publics (Ascher 2010a, Op. cit.).

Dans cette première partie, il s'agit d'analyser ce rapport d'évitement entre l'agriculture et l'urbanisme rattrapé par une cohabitation imposée par les faits, génératrice de conflits portant les germes d'une efficacité de l'action publique par la construction de compromis. Il s'agit, à partir de l'identification des référentiels[68] qui ont fondé les politiques publiques, d'examiner l'évolution de l'agriculture des années 1950 à nos jours, d'évaluer l'impact socioéconomique et spatial de la modernisation et de la spécialisation, d'appréhender les effets territoriaux de l'intégration du modèle agricole dominant dans « l'empire agroindustriel » (Ploeg 2014, Ibid.). Les politiques publiques agricoles sont le reflet des défis et changements globaux. *« Ainsi, on peut dire que les instruments qui sont mobilisés pour agir sur les questions agricoles expriment la vision qui, à une période donnée, s'impose comme le référentiel en fonction duquel est « pensé » le problème agricole »* (Muller 2010, Ibid., p. 340). Trois référentiels sectoriels sont identifiés par Pierre Muller pour distinguer les différents types de politiques publiques agricoles mises en œuvre : la modernisation agricole (1960 – 1980), les marchés agricoles (1980 – 2000) et l'agriculture durable depuis 2000 (Ibid.).

L'agriculture est un domaine qui a fait l'objet d'un important travail législatif, avec sept lois d'orientation agricole en cinq décennies élaborées dans une approche très sectorielle. L'inflexion s'amorce à la fin des années 1990 avec la reconnaissance de l'agriculture multifonctionnelle, pour s'ouvrir aux autres domaines avec la dernière loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt de 2014[69]. Plus récemment, le rapport sur le foncier agricole (Petel et Potier 2018, Op. cit.) remis à l'Assemblée Nationale aurait pu se prolonger par une réforme du droit foncier rural qui montre ses limites dans son approche sectorielle (Grimonprez 2018). Or, les débats en commission mixte du 4 décembre 2018 ont exprimé les divergences sur ce sujet sensible de la propriété privée, et à ce jour le gouvernement ne s'est pas engagé dans un projet de loi pour une réforme du droit foncier rural. L'enjeu est d'élever le statut de la terre, « substrat du territoire » et « mère » des ressources naturelles à celui de « patrimoine commun de la Nation », de définir des dispositifs qui permettent de suivre avec fiabilité les changements d'affectation des sols et d'en connaître leur qualité pédologique pour éclairer la décision publique (Petel et Potier 2018, Ibid.)[70]. Le titre évocateur du colloque

[68] Les politiques publiques sont définies en fonction des représentations du problème à traiter (agricole, rural, urbain, environnemental…), *« à travers des processus de cadrage cognitif qui déterminent sur quoi doit porter l'action publique, et des instruments permettant d'intervenir en fonction de cette représentation »* (Muller 2010, p. 340).

[69] Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

[70] « Les juristes ont nié que la terre est à l'origine même de la vie, avec l'eau et l'air, qui, eux, ont fini par décrocher leurs propres statuts » (Grimonprez 2018 in Petel et Potier 2018, Ibid., p. 14).

organisé les 15 et 16 mars 2018 à Poitiers et de l'ouvrage qui a suivi « La réforme du droit foncier rural : demander l'impossible » (Grimonprez 2018, Ibid.) ne peut pas mieux traduire cette situation. **L'hypothèse de recherche vise notamment à interroger la conviction de Benoit Grimonprez** ***« qu'une loi « généraliste » peut assurer la promotion sociale de l'agriculture en en faisant la clé de voûte de la politique des territoires »*** (Grimonprez 2018, Ibid., p. 7), la question foncière est abordée en deuxième partie de la thèse (B-3-c)).

Dans le domaine de l'urbanisme les enquêtes effectuées sur la CABB en Corrèze confirment ce qui avait été relevé à la fin des années 1990 lors de la réalisation du mémoire de DESS, à savoir que pour les communes rurales, l'urbanisme réglementaire n'était pas la préoccupation première des élus locaux. Lorsque les outils d'urbanisme sont appropriés par les élus, ce qui est le cas pour Brive-la-Gaillarde et Malemort, c'est dans un objectif de développement local, ignorant totalement l'utilité sociale de l'agriculture pour leur territoire où il est considéré qu'elle n'a plus d'avenir. Quarante années plus tard, l'agriculture totalement ignorée lors de l'élaboration des premiers POS subsiste et fait l'objet d'une nouvelle attention des politiques locales. En 1998[71], dans l'analyse de la gestion de l'espace le constat est fait que l'intervention spatiale s'appuie sur une législation et une réglementation foncière qui se réfère à deux doctrines : la doctrine rurale qui intervient sur les espaces à ne pas urbaniser, relevant du Ministère de l'Agriculture, et la doctrine urbaine, relevant du Ministère de l'Equipement, qui agit positivement sur les espaces à urbaniser et négativement (mesures de protection) sur les autres espaces. Ce mode de gestion instauré par le législateur, dans un contexte de mise en œuvre de politiques sectorielles opposant urbain et rural, ne pouvait que contribuer à exclure l'agriculture du fonctionnement urbain, voire territorial. Ce phénomène est accentué par une gestion agricole corporatiste dans une logique industrielle et de filière, ainsi qu'une ignorance de l'agriculture dans sa fonction économique et sociale par les urbanistes, focalisés sur l'urbain puis les questions environnementales depuis la fin des années 1970. Cette gestion sectorielle trouve ses fondements dans la période de reconstruction après la seconde guerre mondiale. Pour les politiques et les planificateurs du commissariat général du plan, l'opposition « ville-campagne » est considérée *« comme la référence structurante du travail de définition des grandes politiques qui doivent répondre au retard de la modernisation de l'économie française »* (Hervieu et Purseigle 2013, Op. cit.,p. 57). Ainsi, cette recherche en aménagement de l'espace et urbanisme s'attache-t-elle à comprendre le rapport entre l'agriculture et

[71] Mémoire de DESS urbanisme opérationnel (Thomas 1998).

l'urbanisme, l'évolution de ces deux environnements, afin d'identifier les leviers permettant des constructions agriurbaines, au regard des capacités de résilience et d'innovation des acteurs.

L'évolution des outils d'urbanisme et leur appropriation par les acteurs locaux est ici analysée, depuis la loi d'orientation foncière de 1967 qui pose les bases des outils de planification, et les modifications successives dont la plus impactante pour la diffusion de l'urbain dans les espaces agricoles est la décentralisation de l'urbanisme de 1983, puis l'assouplissement de la règle de la constructibilité limitée en 1986. En quoi l'évitement agricole en urbanisme et la faiblesse des approches projet dans les communes de la CA du Bassin de Brive, en l'absence ou en amont de l'action de planification stratégique et spatiale, n'ont pas permis d'atteindre les objectifs de gestion économe de l'espace ? En quoi le renforcement normatif, plus particulièrement dans le champ de l'environnement, fondé sur la construction d'un référentiel consensuel lors de l'élaboration des documents de planification stratégique et spatiale, n'est pas très opérant pour limiter la consommation des espaces agricoles par l'urbanisation ?

Cette première partie décompose l'évolution des politiques publiques nationales et européennes, ainsi que leur prise en compte par les politiques locales mise en œuvre, en quatre grandes périodes. Les trois premières périodes (Chapitre A) génèrent un chassé-croisé entre l'agriculture et l'urbanisme. Par la modernisation, la spécialisation et l'intégration au marché, l'agriculture se déterritorialise et perd son lien de proximité avec la ville. La forte croissance urbaine se réalise au détriment des espaces agricoles, et « l'urbanisme agricole » [72] utilisé par les maires dans une rôle d'intercession auprès du Préfet est conforté par la décentralisation qui territorialise la gestion de l'urbanisme dans les années 1980.

La quatrième et dernière période (Chapitre B), par la mobilisation du référentiel développement durable, pose les bases d'une approche transversale qui peine à se mettre en œuvre dans les années 2000. Le Grenelle de l'environnement orienté sur l'urgence écologique renforce la complexité des procédures qui mettent l'agriculture et l'urbanisme un peu plus sous contrainte, suivi par la loi ENE de 2010 (dite Grenelle2)[73] qui procède à un décentrage de la question environnementale vers la biodiversité. Enfin, les lois de 2014 posent les bases pour

[72] Cet « urbanisme agricole » mobilise une forme d'instrumentalisation de l'urbanisme par l'agriculture, et à contrario une autre forme d'instrumentalisation de l'agriculture est activée pour protéger les espaces naturels dans d'autres territoires analysés dans cette première partie de thèse.

[73] Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

une approche intégrant l'interrelation des territoires agricoles et urbains, par un renforcement de l'échelon intercommunal pour la planification stratégique et spatiale (loi ALUR[74]) et l'incitation à l'élaboration de Projets Alimentaires Territoriaux (PAT) par la Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAAF[75]). Le développement durable questionne les interrelations agriurbaines qui ne sont pas pour autant prises en compte dans l'action publique locale (B-1). L'appropriation tardive des documents de planification stratégique et spatiale par les communes de la CABB et une faible prise en compte de la question agricole dans l'aménagement de l'espace convoquent les conflits d'usage dans les espaces en tension (B-2). Néanmoins, l'agriculture du Bassin de Brive n'intègre pas le modèle productiviste dominant et s'organise sous différentes modalités pour consolider sa résilience par l'augmentation de son autonomie (B-3). Fin des années 2000 l'action publique locale tente, par la mobilisation de différents dispositifs de politiques publiques, d'engager des processus collaboratifs agriurbains qui s'avèrent à la peine par les différentes stratégies d'acteurs mises en œuvre (B-4).

[74] LOI n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.
[75] LOI no 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

A. Un urbanisme qui évite une agriculture déterritorialisée

La première période, de la fin des années 1950 à 1975, permet de montrer les racines du développement d'une pensée séparatiste, d'une part par une cogestion de la modernisation agricole productiviste entre les représentants de la profession et l'Etat, et d'autre part des règles d'urbanisme au service d'un développement urbain qui se diffuse dans les espaces agricoles (A.1). **La deuxième période** (fin des années 1970) correspond au rendez-vous manqué de la gestion des crises agricoles et urbaines qui aura pour conséquence de déstabiliser le rapport productiviste de l'agriculture ainsi que les espaces de concurrence avec l'urbain (A-2). **La troisième période** d'apprentissage de la décentralisation pour l'urbanisme est marquée par un « urbanisme agricole » sur la CABB cogéré avec les services de l'Etat, dans cette période où l'agriculture est gérée par les marchés qui s'internationalisent, et où elle passe « sous tutelle » des urbains (A-3).

1. Les racines de la pensée séparatiste entre agriculture et urbanisme

A la fin des années 1950, l'agriculture sur le territoire de la CABB est composée très majoritairement d'exploitations familiales en polyculture, *« structure de production unique en son genre dans notre monde industrialisé »* (Mendras 1967, Op. cit., p. 102). Ce premier chapitre analyse comment cette spécificité du Bassin de Brive, avec une double activité favorisée par la présence d'industries dans la vallée de la Vézère, a influé sur les politiques locales et avec quelle traduction spatiale. Ce chapitre est notamment consacré au processus de modernisation et d'organisation en filière de l'agriculture, dans un marché globalisé. En quoi la cogestion sectorielle de l'agriculture, entre le politique et les représentants de la profession, a-t-elle contribué à son exclusion de la pensée aménagiste, à son intégration comme simple élément de production de matières premières dans la chaine agroindustrielle d'un marché globalisé ? Quels enseignements apporte la recherche d'autonomie des acteurs agricoles pour accroitre la résilience de l'écosystème agricole, sous différentes formes, pour l'action aménageuse et la résolution des problèmes publics mis en visibilité dans le débat public ?

Pour l'urbanisme, avec le développement de l'accession à la propriété encouragée à la fin des années 1960, les espaces ruraux sont convoités par les accédants à la propriété en recherche d'un cadre de vie et d'un espace personnalisé. Les effets néfastes de cette urbanisation diffuse, notamment pour les paysages et les espaces agricoles, font l'objet d'un constat largement partagé par les différents acteurs de l'urbanisme et de l'aménagement dès la fin des années 1970, ce qui se traduira par la première loi « anti mitage » en 1976[76]. Cependant, un constat s'impose, l'application du droit de l'urbanisme s'avère d'une efficacité relative face à cette tendance lourde à la dispersion. Si à première vue il parait pertinent de s'interroger sur l'inadaptation au milieu rural des outils d'urbanisme à l'origine conçus pour contrôler et diriger la croissance des villes, il convient au préalable d'essayer de comprendre le contexte de leur construction et de leur utilisation, d'examiner en quoi leur contenu évite ou omet d'aborder la problématique agricole, secteur qui subit d'importants bouleversements.

a) Le référentiel modernisateur pour une cogestion de la politique agricole entre l'État et la profession au service du productivisme (1960 à 1980) :

Avant d'analyser les effets des différentes lois d'orientation agricole et des différentes politiques publiques mises en œuvre à partir de 1960, il y a lieu de rappeler le premier tournant historique après 1945 qui engage l'agriculture dans le productivisme, avec l'aide active des représentants de la profession. Les pouvoirs publics de l'époque n'ont pas d'autres choix qu'un immense effort de productivité du travail agricole pour satisfaire à la demande, ce qui se traduit dans un contexte de développement industriel nécessaire à la reconstruction du pays par une *« main mise de l'industrie sur l'agricultureé »* (Deléage 2004, Op. cit., p. 31). Ce climat productiviste nait à partir de 1945 dans un contexte où *« les propagandistes de la productivité vont diffuser massivement une nouvelle conception de l'agriculture »*. Le plus connu d'entre eux est René Dumont avec son ouvrage « Le problème agricole français » qui va servir de base pour les débuts de la planification agricole. *« Productivité et progrès technique, celui-ci étant la clef de celle-là, sont les deux mots d'ordre »* (Muller 1984, Op. cit., p. 21-22). Ce climat productiviste va se traduire par le Commissariat à la productivité et son premier plan dont le rapport consacre le premier chapitre à l'agriculture. L'augmentation de la productivité est la priorité pour accroître les revenus et faire face à la modernisation des exploitations (Ibid). Ainsi,

[76] La loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme est empreinte de la prise de conscience des effets néfastes sur les espaces naturels de la loi d'orientation foncière de 1967).

d'une situation de pénurie et de dépendance, la France est devenue le premier producteur d'Europe en produits agricoles et le deuxième exportateur dans le monde (Tauber in Vindel, Petit et Purseigle 2005, p. 73). Dans ce contexte d'augmentation de la productivité et d'industrialisation de l'agriculture, l'examen de la construction du syndicalisme dominant de la profession agricole explique le corporatisme et l'opposition à l'urbain. En effet, l'engagement professionnel des jeunes agriculteurs trouve ses racines dans le mouvement des Jeunesses Agricoles Chrétiennes (JAC) qui naît le 17 mars 1929. Ce mouvement a un caractère missionnaire et se veut avant tout transformateur. Sa vocation éducative *« réside dans le constat de l'antagonisme entre ville et campagne et des carences de l'école en matière d'enseignement professionnel. Dans la société rurale de l'époque, l'éducation traditionnelle reposait sur l'église et la famille »* (Purseigle 2004, Op. cit., p. 25). De plus, le monde agricole est animé par une « pensée autonomiste », une « opposition viscérale » à l'intervention de l'État en agriculture (Muller 1984, Ibid., P. 46). La spécificité de l'agriculture est « d'être dépendante du climat », les agriculteurs *« ont une mentalité, des vertus particulières, qui ne doivent pas être perverties par « l'atmosphère factice des agglomérations urbaines » et les « entrainements de la vie moderne » »* (Flory in Muller 1984, Ibid., p. 46). C'est dans ce contexte que le CNJA[77] créé en 1957, relais syndical de la JAC[78], devient l'interlocuteur privilégié des pouvoirs publics *« en donnant une dimension politique au projet jaciste »*, pour s'engager dans une cogestion de l'agriculture avec l'État à l'origine des lois d'orientation agricole de 1960 et 1962 (Deléage 2004, Ibid., p. 33). *« Toute l'idéologie du CNJA en effet, à l'opposé des idéologies agrariennes traditionnelles, va tendre à réconcilier la paysannerie avec une société en voie d'industrialisation et d'urbanisation »* (Muller 1984, Ibid., p. 70). Les années 1960 voient le basculement de l'agriculture dans « l'ère industrielle et productiviste », avec l'aide du CNJA, acquis aux objectifs du gouvernement, qui prend le contrôle de la FNSEA[79] à partir de 1966. La mise en œuvre de la PAC en 1962 sera un véritable électrochoc dans la profession (Gallon et Flatres 2008, Op. cit., pp. 84-85). Au-delà des objectifs d'augmenter la production et la productivité, la fixation annuelle des prix européens, en tenant compte des différences structurelles des pays membres, aura notamment *« pour conséquence de constituer rapidement un incitant à la surproduction et de bénéficier d'abord aux producteurs les plus efficaces »* (Garzon 2009, p. 247). Sur quatre décennies, depuis 1945/46, le niveau de la productivité de l'agriculture a été multiplié par environ 7,5 (Bairoch 1988). En France comme aux États Unis,

[77] CNJA : Centre National des Jeunes Agriculteurs

[78] Voir Muller 2004 (op.cit.) p. 64 pour la prise de contrôle du CNJA par les membres issus de la JAC lors de sa création.

[79] FNSEA : Fédération Nationale des Exploitants Agricoles

l'objectif est de faire de l'agriculture un des moteurs de la croissance industrielle par ses achats d'engrais, de pesticides, de matériel et de bâtiments agricoles, avec des gains de productivité pour libérer de la main d'œuvre et des surplus nécessaires au développement de l'industrie agroalimentaire. Cette orientation amorce la coupure avec le consommateur final (Gallon et Flatres 2008, Ibid.).

Les lois d'orientation agricole de 1960 et 1962 : nouveaux rapports entre l'agriculture et la société, inscription législative d'une modernisation productiviste

A la fin des années 1950, deux éléments clef sont à prendre en compte dans l'institutionnalisation de la cogestion de l'agriculture par l'Etat avec le CNJA puis la FNSEA, par l'élaboration de la première loi d'orientation agricole du 5 août 1960. Il s'agit, d'une part de la construction de la position hégémonique du CNJA au sein de la profession agricole, d'autre part de la perception de l'agriculture par les dirigeants politiques du pays au regard des objectifs de productivité et d'industrialisation de l'économie. Dans les années 1950, l'introduction du maïs hybride dans le sud-ouest a eu pour effet de rendre le paysan dépendant du système qui se mettait en place. *« L'autarcie assurait au paysan une indépendance admirable à l'égard des puissants. En plantant ce nouveau maïs il a, confusément ou clairement, conscience d'aliéner cette indépendance »* (Mendras 1967, Op. cit., p. 143). Henri Mendras montre comment l'introduction de ce maïs hybride a dépassé les aspects techniques par la destruction du système de culture traditionnel, mais aussi par les répercussions politiques dans les villages modernistes où les jeunes agriculteurs, engagés dans la technique, ont pu gagner les élections municipales de 1959. L'hégémonie du CNJA et de la FNSEA, le développement de l'agriculture entrepreneuriale et la conquête des mairies créent les conditions d'une modernisation de l'agriculture à marche forcée. En 1959, la vulgarisation agricole n'est plus l'affaire exclusive de l'État, elle est confiée à la profession et les ingénieurs des services agricoles n'en conservent que les fonctions d'encadrement général. Ainsi, l'implication de la profession, au-delà de la formation de « cadres responsables », a-t-elle eu pour effet d'élaborer *« peu à peu une nouvelle vision du monde en rupture complète avec les idéologies traditionnelles du monde rural en France »* (Muller 1984, Ibid., p. 56). Cette nouvelle idéologie portée par le CNJA a eu un succès foudroyant car *« elle permettait enfin à une fraction de la paysannerie de sortir du « non être » social dans lequel elle était confinée en lui donnant une conscience de groupe »* (Ibid., p. 57). Dans cette période, *« le passage du paysan à l'agriculteur exploitant* » a-t-il *« reposé pour toute une génération sur le rejet de l'individualisme et l'affirmation de l'action collective »*, valeurs portées par le CDJA (Hervieu et Purseigle 2013,

Op. cit. p. 130). La nouvelle couche impliquée dans la vulgarisation construit ainsi sa légitimité à représenter les agriculteurs et s'autorise à présenter un projet global. Le CNJA se positionne pour « rendre possible l'inéluctable » en s'appuyant sur trois « nécessités » auxquelles l'agriculture ne peut échapper : moderniser et adapter les exploitations agricoles afin de renforcer l'intégration au marché, accepter de fait l'exode rurale conséquence de la modernisation et procéder à l'agrandissement du foncier favorisé par l'exode (Muller 1984, Ibid., p. 72). Dans l'affirmation de ces « trois nécessités », les jeunes agriculteurs ont trouvé *« la légitimité qui les autorisait à prétendre à la direction du monde agricole »* (Ibid., p.73). Les projets portés par les jeunes agriculteurs sont considérés comme novateurs, ce qui va conforter l'hégémonie du CNJA et en faire l'interlocuteur exclusif pour l'élaboration d'une politique publique agricole, à partir du référentiel modernisateur exprimé (Muller 2010, Ibid.).

L'autre basculement s'opère au sein du gouvernement, à partir du rapport Rueff qui livre un diagnostic *« sévère pour l'agriculture dont les structures parcellaires sont jugées archaïques et les coûts de revient des produits beaucoup trop élevés. Elle est reconnue comme l'un des obstacles à l'expansion économique dans la mesure où elle accuse un retard de développement qui « freine indirectement l'expansion de l'industrie et du commerce » »* (Wallon et Duby 1975, p. 585). *« Comme les jeunes paysans, le gouvernement va partir de l'idée fondamentale que le rapport entre l'agriculture et la société a changé et surtout doit changer »*. Les lois de 1960 et 1962 s'élaborent sur la base du référentiel partagé de la modernisation, *« sur ce que doit être la place de l'agriculture dans la société »* (Muller 1984, Ibid., p. 88). Les principes fondamentaux sont énoncés à l'article 1 de la loi :

> *« La loi d'orientation de l'agriculture française a pour but, dans le cadre de la politique économique et sociale, d'établir la parité entre l'agriculture et les autres activités économiques :*
> *1°En accroissant la contribution de l'agriculture au développement de l'économie française et de la vie sociale nationale, en équilibrant la balance commerciale agricole globale du territoire national, compte tenu de l'évolution des besoins, des vocations naturelles du pays, de sa place dans la communauté et dans la Communauté économique européenne et de l'aide à apporter aux pays sous-développés ;*
> *2° En faisant participer équitablement l'agriculture au bénéfice de cette expansion par l'élimination des causes de disparité existant entre le revenu des personnes exerçant leur activité dans l'agriculture et celui des personnes occupées dans d'autres secteurs, afin de porter notamment la situation sociale des exploitants et des salariés agricoles au même niveau que celui des autres catégories professionnelles ;*
> *3° En mettant l'agriculture, et plus précisément l'exploitation familiale, en mesure de compenser les désavantages naturels et économiques auxquels elle reste soumise comparativement aux autres secteurs de l'économie » (Séronie 2014, p. 17-18).*

Ce premier article de la loi traduit bien le référentiel modernisateur et pose l'objectif prioritaire *« de la parité de l'agriculture avec les autres activités économiques ».* Cette parité va au-delà des seuls revenus, *« il s'agit en fait de tenter une intégration de l'agriculture dans l'ensemble économique global, à tous les niveaux »* (Mounier et Mollard 1975, p. 7). L'analyse faite par Alain Mounier et Amédée Mollard indique que la parité, loin d'être considérée comme un droit, est assorti au préalable de la contribution de l'agriculture à la croissance économique globale, à l'équilibre de la balance commerciale. La référence dès le premier article de la loi à la Communauté Economique Européenne *« confirme que la perspective du Marché Commun et donc de la mise en concurrence des agricultures européennes, est devenue le levier essentiel de la politique agricole »* (Ibid., p. 7). L'objectif de parité se révèle être de l'ordre de l'idéologie lorsqu'il s'agit de comparer des revenus moyens qui ne font pas vraiment sens, y compris au sein de la profession agricole, car cela revient à mettre dans la même catégorie pour établir une moyenne, « l'agriculteur capitaliste » des grandes plaines céréalières et le « paysan travailleur » de régions de polyculture et d'élevage (Ibid.). De plus, les objectifs s'évaluent au regard des moyens censés être mis en œuvre par le législateur. Parmi ces moyens figurent *« l'accroissement de la productivité agricole, l'amélioration des débouchés tant intérieurs qu'extérieurs et des prix agricoles, ainsi que d'autres moyens plus précis ».* Bien qu'ils conditionnent les revenus agricoles, ces moyens dépendent *« en fait beaucoup plus de la structure économique préexistante du complexe agroindustriel que de l'intervention de l'État »* (Ibid., p. 7). Les modalités de transformation du complexe agroindustriel qui annoncent la globalisation des marchés des années 1980 sont examinées avec la crise agricole de 1975 au chapitre A.2.a) suivant.

L'analyse des pouvoirs publics, préalablement aux lois de 1960 et 1962, comme indiqué précédemment, est qu'il y a trop d'agriculteurs et des exploitations exiguës qui gênent la modernisation. Les lois de 1960 et 1962, élaborées dans le cadre d'une cogestion avec la profession visent à diminuer le nombre d'exploitations avec la mise en œuvre des politiques des structures pour contribuer à l'agrandissement nécessaire des exploitations (Astruc 1986, Muller 1984, Op. cit.). Dans cette construction collaborative entre le pouvoir politique et les représentants de la profession, les acteurs ont essayé de *« concilier les valeurs auxquelles l'agriculture traditionnelle était très attachée (…), qui étaient symbolisées par l'exploitation familiale, avec la nécessité d'être performant dans le monde moderne et d'accepter la*

concurrence »[80] (Muller 1984, Ibid., p. 91). Ainsi, l'exploitation familiale à 2 UTH[81], d'une certaine dimension, adoptant certaines normes techniques, s'est-elle imposée comme modèle dominant et critère de sélection[82] (Laurent 1995, p. 324). Dans l'esprit des protagonistes la dimension d'une exploitation de polyculture modernisée se situe entre 20 et 50 hectares (Muller 1984, Ibid.). Le problème de la terre va progressivement « focaliser le projet hégémonique » du CNJA, dans le cadre des nouvelles politiques publiques qui vont toucher essentiellement aux aspects fonciers : création de la SAFER, mise en place de l'Indemnité Viagère de Départ (IVD), crédit à l'agriculture. Il s'agit de mobiliser les terres de ceux qui sont trop vieux (IVD), les répartir à ceux qui en ont le plus besoin (SAFER) et éviter qu'elles aillent à ceux qui en sont bien pourvus (Réglementation des cumuls) (Ibid., p. 75-76). La création des SAFER, instrument essentiel de cette politique de modernisation a donc pour objet *« d'améliorer les structures agraires, d'accroitre la superficie de certaines exploitations et de faciliter la mise en culture du sol et l'installation d'agriculteurs à la terre »* (Wallon et Duby 1975, Op. cit., p. 593). Cependant, *« l'article 11 du projet Pisani (devenu l'article 7 de la loi complémentaire), instituant un droit de préemption au profit des S.A.F.E.R., est incontestablement celui qui a donné lieu aux discussions les plus longues et les plus orageuses tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat et c'est aussi, celui qui a été le plus sensiblement modifié »* (Rimareix et Tavernier 1963, Ibid., p. 419). Les modifications apportées ont eu pour effet d'en réduire la portée, puisque l'instauration du droit de préemption des SAFER est soumis à une procédure longue et complexe au niveau de chaque département, sous la responsabilité du Préfet, impliquant la commission départementale des structures et les chambres d'agriculture. Cette complexité aura pour effet de réduire l'efficacité de l'action foncière levier de modernisation des exploitations (Astruc 1986, Ibid.). De plus, si la mise en œuvre de la politique des structures et l'instauration du droit de préemption des SAFER a pour objet de contrer le marché familial et le fonctionnement cumulatif du marché foncier agricole dans lequel les notaires favorisaient les mieux dotés en patrimoine, de véritables stratégies familiales de contournement se sont mises en œuvre, favorisées par la complexité des procédures. D'une part, le droit de préemption des SAFER ne concerne que les terres mises en vente librement, soit 1 % de la SAU par an, ce qui est bien trop réduit (Laferte et Sencebe 2016). D'autre part, *« son système de financement par*

---

[80] Propos d'un responsable administratif membre du groupe qui élabora la loi (Muller 1984, p. 91)

[81] UTH : Unité de Travail Annuel

[82] En 1961 le ministre de l'Agriculture, par courrier à l'assemblée permanente des présidents de chambre d'agriculture (APPCA) a confié aux chambres d'agriculture la charge d'effectuer les enquêtes sur la superficie de l'exploitation à 2 UTH. Pour rendre possible sa coopération à une politique visant à sélectionner les exploitations de dimension suffisante pour affronter la concurrence internationale, l'APPCA reformule la demande et passe ainsi par un processus de dérivation (analysé dans la thèse de Mélanie Atrux-Tallau) d'une « surface minimum » pour 2 UTH à un « optimum » puis un « maximum ». *« […]il s'agit de déterminer quelle est la superficie maximale que 2 UTH peuvent exploiter »* (Atrux 2009, Ibid., p. 127-128).

révolving (financement pour acheter en revendant), tend à favoriser le mieux disant des acheteurs » (Coulomb 1999 in Laferte et Sencebe 2016, Ibid.). Or, la structure foncière agricole relevant très largement de la propriété familiale, de nombreuses stratégies se sont mises en œuvre pour échapper à ce contrôle du marché foncier agricole et favoriser les agrandissements : installation des enfants sur une exploitation indépendante puis *« création d'une société avec leurs apparentés quelques années plus tard »* permettant le regroupement, installation du conjoint, etc (Laferte et Sencebe 2016, Ibid., p. 134). Ces difficultés rencontrées par le gouvernement pour l'instauration du droit de préemption des SAFER et toutes les stratégies de contournement mises en œuvre témoignent de la sensibilité du sujet. La question foncière suscite la passion et est donc clivante et omniprésente dans les processus législatifs relatifs à l'aménagement de l'espace. Lorsque Edgard Pisani, devenu Ministre de l'Equipement, après l'agriculture, présente la loi d'orientation foncière en 1966, il rencontre les mêmes difficultés que pour les SAFER, la LOF n'aura que le qualificatif de « foncière », car elle ne contiendra pas de dispositifs d'encadrement du droit de propriété dans les dispositions d'urbanisme (paragraphe A.1.b.(1)).

Les politiques publiques agricoles mises en œuvre par le gouvernement en cogestion avec les représentants de la profession (FNSEA), à partir des lois d'orientation agricole de 1960 et 1962, **accélèrent l'intégration de l'agriculture à l'économie capitaliste** (Wallon et Duby 1975, Op. cit., Mounier et Mollard 1975, Ibid.), **contribuent à sa perte de lien avec le territoire par l'encouragement à la spécialisation et l'intensification par le développement des élevages hors sol** (Deléage 2004, Op. cit., Gallon et Flatres 2008, Op. cit., Nicourt 2013, Op. cit.). Les politiques de la décennie des années 1960 ont pour but *« d'intégrer la production dans une « agro-industrie » européenne et internationale, et de promouvoir ainsi une concurrence élargie »*, elles sont concrétisées par cinq lois (loi d'orientation de 1960 ; loi complémentaire de 1962 ; loi de vulgarisation de 1963 ; loi sur l'élevage en 1966, loi sur le développement en 1967) qui seront prolongées par le plan de développement de 1971 (Alphandéry et Bitoun 1977). Ce dernier a pour conséquence l'endettement considérable des exploitations agricoles qui ont pour unique stratégie l'intensification et l'augmentation de la production qui conduit toujours à l'accroissement de la dépendance vis-à-vis de l'extérieur (Muller 1984, Op. Cit.). **Les dispositifs fonciers prévus par le législateur**, notamment avec la création des SAFER, **ont un impact limité** car ils font l'objet de stratégies de contournement lors des successions familiales, le sol étant géré par le droit civil qui définit ce bien *« comme l'objet susceptible d'appropriation et d'échanges »*. **La terre *« archétype de l'immeuble »* est *« un objet marchand par excellence »*** (Grimonprez 2018, Ibid., p. 3) source de convoitises

pour une optimisation de sa valeur marchande, notamment pour une destination urbaine bien plus avantageuse.

Illustration en Corrèze de l'histoire nationale

Dans le département de la Corrèze, et en particulier dans le « bas pays de Brive », la modernisation de l'agriculture est contrariée, les organismes d'encadrement de l'agriculture doivent s'adapter pour *« éviter de graves troubles sociaux »*. La Corrèze est un *« département laïque et républicain, de faire-valoir direct, où domine le système mixte de polyculture-élevage ».* Dans ce département marqué par des oppositions politiques et syndicales anciennes, la bipolarisation syndicale et les petites exploitations de polyculture ne permettent pas à la politique d'encadrement de transformer les paysans en entrepreneurs. La politique de modernisation a eu pour effet de léser les territoires déshérités du Massif Central. Pour atténuer les conséquences, les responsables de la politique d'encadrement *« ont promu en Corrèze une politique du « social » qui contredit l'objectif de maximum de rentabilité partout recherché sans jamais, bien sûr, en remettre en cause les fondements »* (Alphandery et Bitoun 1977, p. 119). Contrairement à la haute Corrèze, de tradition paysanne communiste où le Mouvement de Défense des Exploitants Familiaux (MODEF) est bien implanté, dans le « bas pays de Brive » la FNSEA est majoritaire dans un environnement politique impliqué avec le pouvoir central[83]. Cependant, les exploitations agricoles y sont de petits tailles (11 hectares en moyenne), en polyculture avec une récente introduction de cultures intensives du tabac et de petits fruits pour compenser le handicap de faibles surfaces (Alphandery et Bitoun 1977, Ibid.). Dans cette période, la cogestion des questions agricoles entre le pouvoir politique et la profession, retrouve sa traduction dans une ville moyenne comme Brive-la-Gaillarde dont Jean Charbonnel, secrétaire d'État aux Affaires étrangères, chargé de la Coopération (1966-1967) est le maire depuis 1966.

> *« La place conférée aux avis des agriculteurs dans les choix établis par la municipalité est mise en valeur, en témoigne cet échange entre le maire et le maire adjoint aux affaires agricoles à propos des foires primées que certains membres du Conseil municipal veulent supprimer en 1968 :*
> *« M. le Maire : Qu'en pensent les ruraux, ils sont pour le maintien ?*

[83] Le maire de Brive, « Jean Charbonnel a été l'inspirateur de l'opération dont le but était de permettre à certains « jeunes loups » du gaullisme, dont Jacques Chirac, de s'emparer lors des élections législatives de mars 1967 d'un certain nombre de citadelles radicales et socialistes dans la France du centre-ouest » (Charbonnel, Dulphy, et Manigand 2012). Après avoir été député, il a conquis la mairie en 1966 et est successivement Secrétaire d'État aux Affaires étrangères, chargé de la Coopération (1966-1967), Ministre du Développement industriel et scientifique (1972-1974). Son implication au sein du pouvoir central oriente les politiques publiques volontaristes mises en œuvre pour un développement industriel au service du territoire briviste, ainsi que la relation particulière de Brive avec l'agriculture, étudiée dans cette thèse.

M. Monteil [maire adjoint aux affaires agricoles] : Oui.
M. le Maire : Alors je crois que le vœu de nos amis est une obligation pour nous »[84] *(Marty 2013, p. 55).*

La relation politique avec la profession agricole s'appuie sur les élites du monde agricole, représentées par les dirigeants du Crédit Agricole et de la coopérative laitière au conseil Municipal et à la chambre d'agriculture (Ibid.). **Sur le terrain de recherche de la CA du Bassin de Brive, cette cogestion couplée à de fortes politiques publiques pour structurer un pôle agroindustriel de débouché pour l'agriculture, s'est traduite par une régression de l'agriculture** (Genty 1974, Mounier et Mollard 1975, Ibid.) **et une diffusion de l'urbain dans les espaces agricoles, dans le cadre d'un consensus local entre l'État, les élus locaux et la profession** (phénomène analysé au paragraphes A-1-b), A-2-b), A-2-c) et A-3-a)).

b) Des règles d'urbanisme pour organiser la croissance urbaine, l'espace agricole ignoré

La réglementation en matière d'affectation et d'utilisation de l'espace qui a été progressivement mise en place en France à partir de 1919, a d'abord été une réglementation locale. Elle avait et a encore sa source dans les documents d'urbanisme élaborés dans le cadre communal et intercommunal. Cependant, ces documents sont loin de couvrir la totalité du territoire communal à l'approche des années 60. Pour pallier aux lacunes que ce système de réglementation locale pouvait faire naitre, le législateur décide à l'article 91 de l'ancien code de |'urbanisme et de l'habitation devenu l'article L 111-1 du code de l'urbanisme, que *« des règles générales applicables en dehors de la production agricole en matière d'utilisation des sols »* pourraient être édictées en Conseil d'État. En application de cet article, un premier Décret du 29 août 1955 portant règlement national d'urbanisme (RNU) intervient, mais il faut attendre 1961 pour que l'application de ces règles soit réellement effective avec le Décret n° 61-1298 du 30 novembre 1961 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'article 91 du code de l'urbanisme et de l'habitation, correspondant aux articles R. 111-1 à R. 111-26 du code de l'urbanisme en vigueur avant 2016. Les règles nationales d'urbanisme ont vocation à s'appliquer sur l'ensemble du territoire et ne peuvent pas de ce fait être très précises. Elles laissent donc à l'administration d'État chargée de la délivrance des permis de construire et de lotir, un large pouvoir d'appréciation et des possibilités de dérogations. **Le règlement national d'urbanisme de 1961 ignore l'agriculture et pose comme seules**

[84] Délibération du 28 décembre 1968, Arch. Mun. de Brive, 1D170.

restrictions pour construire des motifs de sécurité et de salubrité publique (article 2) **et de risques naturels** (article 3). Les articles 8 à 12 traitent des conditions de desserte par les réseaux et en particulier d'assainissement dans un but de salubrité publique. Ce nouveau règlement national d'urbanisme, élaboré dans un contexte de forte croissance urbaine, limite sa portée à l'organisation d'un droit à construire généralisé, avec pour seules restrictions la prise en compte de la sécurité et la salubrité publique et dans une moindre mesure, une attention portée aux paysages naturels et urbains ainsi qu'aux perspectives monumentales (article 21).

En Gironde, la commune de salles[85][86] est dotée d'un Plan Sommaire d'Urbanisme depuis le 30 décembre 1968, document qui organise les zones à urbaniser, sans apporter de restriction à la constructibilité des autres espaces hormis la desserte par les réseaux. Ainsi, une délibération du conseil municipal en date du 6 mars 1982, dans le cadre de l'élaboration du Plan d'Occupation des Sols prescrit le 6 mai 1977, permet-elle d'appréhender le peu de contraintes de ce premier Plan Sommaire d'Urbanisme lors de la décision de formaliser une carte communale comme document transitoire intégrant l'urbanisation diffuse :

> *« […] Cet exposé entendu le conseil municipal :*
> - *APPROUVE la carte communale […]*
> - *CONSTATE que ce document relativement simple, reprend les limites de l'ancien Plan Sommaire d'Urbanisme en tenant compte, toutefois, des nouvelles implantations de maisons dans certains secteurs ;*
>
> *[…] »*[87].

Dans les zones naturelles de cette commune rurale et forestière du Sud Gironde de 3 275 habitants en 1975, la constructibilité est conditionnée par la seule desserte par les réseaux, y compris dans la carte communale de transition de 1982, avant l'approbation du POS en 1986. Dans les documents d'archives, sur la période 1977 à 1983, l'agriculture n'est pas évoquée parmi les sujets abordés dans le cadre des comptes-rendus de réunions ou délibérations relatives aux documents d'urbanisme.

Dans cette période de forte croissance économique où la priorité est donnée à la production de logements et de locaux d'activités, la spécificité des espaces ruraux majoritairement occupés par les espaces naturels et agricoles est ignorée. Pour les espaces

[85] Raymond Brun est maire de Salles de 1965 à 1997, Président du Conseil Général de la Gironde de 1957 à 1976 et Sénateur de 1959 à 1989.

[86] Où l'auteur de cette thèse est intervenu dans les années 1990.

[87] Source : Délibération du conseil municipal du 06/03/1982, archives municipales de Salles

ruraux la seule notion de desserte ou de viabilité semble conditionner la constructibilité au regard du peu de restrictions.

Dans le prolongement des lois d'orientation agricoles de 1960 et 1962, la loi d'orientation foncière (LOF) de 1967 rencontre les mêmes tensions dans le débat parlementaire sur la question foncière qui touche au droit de propriété. *« J'ai longtemps cru que le problème foncier était de nature juridique, technique, économique et qu'une bonne dose d'ingéniosité suffirait à le résoudre. J'ai lentement découvert qu'il était le problème politique le plus significatif qui soit, parce que nos définitions et nos pratiques foncières fondent tout à la fois notre civilisation et notre système de pouvoir, façonnent nos comportements »* (Pisani 2010, pp. 9-10). Dès qu'un projet de loi concerne le foncier il ravive les passions, car la propriété du sol revêt une « dimension individuelle et exclusive » (Grimonprez 2018, Ibid., Guigou 1982).

(1) Loi d'orientation foncière de 1967 : un encouragement à l'expansion urbaine dans une période de forte croissance économique

Après la période de la reconstruction qui mobilise beaucoup de moyens pour répondre à une demande forte en logements, la période des années soixante est celle des grandes interrogations sur la croissance urbaine, la ville, les villes nouvelles, les problèmes fonciers et l'équipement urbain. En effet, le paysage urbain et l'économie urbaine, même une fois la reconstruction achevée, sont restés à peu près les mêmes, alors que dans les années 1960 de profondes transformations s'annoncent. Dans les années 1963-64-65, les différents éléments de la réforme prennent donc naissance dans un contexte d'intense agitation intellectuelle sur l'avenir des villes et la maîtrise de leur développement. Dans cette période, le Ministère de la Construction s'attache à la réforme de la législation de 1958 sur les plans d'urbanisme qui s'avèrent inadaptés, et non au problème foncier dans son ensemble (Givaudan 1987; Jacquot 1987). Elaborée dans le cadre de « l'urbanisme de grandeur », la LOF vise à ordonner par la maitrise du « problème foncier » une croissance urbaine « vive » qu'il s'agit d'accélérer dans l'objectif *« de constituer en une génération un cadre de vie d'importance équivalente à celui légué par les générations passées »*[88] (Goze 1999, p. 102). La création du Ministère de l'Equipement en 1966 par Edgard Pisani avec la fusion des administrations de la Construction et des Ponts et Chaussées, permet l'élaboration de cette grande réforme, dans un contexte de luttes internes

[88] François Xavier ORTOLI, J.O. des débats parlementaires, Assemblée Nationale, 17/6/1967 (Goze 1999, p. 102).

entre les ingénieurs des Ponts et les ingénieurs de Mines. Les ingénieurs des Ponts et Chaussées qui dirigent la majorité des services de l'administration centrale et des structures déconcentrées dans les départements, sont peu sensibles aux problèmes de la construction et ne sont pas formés aux sciences sociales. Le développement des villes est ainsi modelé par le référentiel des infrastructures et des réseaux. Ce projet de loi, par ses objectifs et les moyens proposés est conçu pour les villes, dans un contexte où la production du cadre de vie va s'exprimer selon une tendance à la privatisation des prérogatives publiques. Les différents outils d'urbanisme qui sont mis en place et les différentes structures de mise en œuvre (Service Technique de l'Urbanisme (STU), Centre d'Etudes Techniques de l'Equipement (CETE) ...) sont dominés par un Ministère de plus en plus puissant dont la configuration maximale apparaitra en 1973 sous la forme du MATELT (Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Equipement, du Logement et des Transports). C'est la création d'une pensée unique de l'espace, sur le plan administratif et politique. Ce dispositif est complété à l'échelon local par deux types d'organismes. Les premiers, chargés de déconcentrer la vision de l'aménagement du territoire, sont les OREAM (Organismes Régionaux d'Etudes des Aires Métropolitaines) créés en 1966 puis les seconds les agences d'urbanisme, créées par la loi d'orientation foncière de 1967, sont des établissements publics (agences d'Urbanisme et de Recherche). L'idée du législateur est de reproduire en province l'expérience lancée en 1960 à Paris avec l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la région parisienne (IAURP).

Mise en chantier début 1964, la LOF du 30 décembre 1967 est le résultat de compromis, de débats et discussions qui s'étirent sur quatre années. Les modifications apportées au texte initial limitent la maitrise foncière, ce qui a des incidences lors de l'application de la loi en milieu rural, d'autant plus que l'aménagement rural connaît les mêmes phénomènes lors de la mise en place du remembrement-aménagement : les terrains partiellement urbanisés sont exclus du remembrement et les communes rurales hésitent à utiliser les 2 % de la surface remembrée pour constituer leur réserve foncière, principalement pour des raisons psychologiques et financières. En effet, dans une commune rurale, bien souvent la même personne est à la fois membre du conseil municipal, de la commission communale de remembrement, propriétaire et exploitant agricole. Pour ces deux dernières catégories, un mètre carré de terre est toujours très précieux et donc difficile à rétrocéder pour la constitution d'une réserve foncière pour la commune. De même, la composition majoritaire des commissions de remembrement par les acteurs agricoles ne favorise pas la prise en compte de l'enjeu d'aménagement urbain de la commune, c'est la dimension économie agricole qui l'emporte (Cornu 1978). La question foncière, toujours objet de discussions passionnées dans les débats publics des différentes assemblées dans les années

2010, avait bloqué la création des SAFER lors de la première loi d'orientation agricole de 1960. Dans le débat académique, la rente foncière et la propriété privée du sol fait aussi l'objet d'un débat passionné (qui s'éloigne parfois de la « rigueur scientifique ») et souvent paradoxal. En effet, ce sont des économistes libéraux et néo-classiques qui ont le plus vigoureusement critiqué l'existence la propriété privée (Walras par exemple), tandis que Marx et Lénine se sont montrés favorables au maintien à la défense de la petite propriété paysanne (Guigou 1982, Op. cit.). La question foncière est *« le problème politique le plus significatif qui soit »* (Pisani 2010, Ibid.). La propriété définie aux articles 544 à 546 du code civil donne à la terre « une dimension individuelle et exclusive » (Grimonprez 2018, Ibid.) et au propriétaire un *« droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue »* (article 544 du Code civil), dans le cadre du respect des lois (notamment dans les domaines de l'urbanisme, de l'environnement et du droit rural). Les français sont attachés au droit de propriété et c'est ce qui freine les ambitions politiques pour la mise en place d'outils de régulation au service d'un aménagement de l'espace économe et rationnel, le projet de LOF de 1967 n'y échappe pas.

L'objectif initial de la LOF est de mettre en place des dispositions juridiques nouvelles capables d'assurer la maîtrise des sols. Cependant, le compromis obtenu se traduit par une loi essentiellement d'urbanisme et pose les fondements des outils d'urbanisme en application jusqu'à la fin des années 1990, où le problème foncier est toujours d'actualité et demeure un obstacle à tout aménagement rationnel et planifié. Le Ministre Edgard Pisani reconnait plus tard avoir commis une imprudence lorsque invité de la Chambre de commerce de Suisse, peu de jours après sa nomination il déclare :

> *« […] ou bien nous découvrirons un système qui assure la complicité dynamique et sans spéculation de la propriété et du développement urbain, et j'invite les propriétaires à y réfléchir avec nous, ou bien nous irons vers la municipalisation des sols urbains et nous aurons l'appui des maires les plus conservateurs que le combat foncier quotidien épuise et irrite » (Pisani 2010, Ibid. p. 20).*

De plus, comme vu précédemment pour l'intégration de l'agriculture à l'économie capitaliste (Wallon et Duby 1975, Op. cit., Mounier et Mollard 1975, Ibid.), les changements économiques et politiques de 1974 mettent à mal le « dirigisme territorial » de la loi d'orientation foncière de 1967, par une conciliation à une « libéralisation économique » traduite par un désengagement financier de l'État et une privatisation du cadre de vie. Les nouvelles dispositions de la loi inscrivent les prérogatives publiques dans l'action des aménageurs privés : l'Association foncière urbaine (AFU) et surtout la Zone d'aménagement concerté (ZAC) qui peut déroger aux règles du POS et voir sa conduite confiée à un aménageur privé (Goze 1999, Ibid.). Dans

ce contexte, la LOF a été conçue pour organiser l'urbanisation spontanée et elle reflète des préoccupations de prévision quantitative de la croissance urbaine et industrielle, de disponibilité des sols pour cette croissance, de financement et rentabilisation des équipements : *« le S.D.A.U. doit ouvrir de larges zones à l'urbanisation, qu'il s'agisse d'habitat ou d'activités. II est en effet essentiel, d'une part, de rentabiliser au maximum les équipements, notamment en matière d'infrastructures, d'autre part, d'ouvrir largement le marché foncier »*. (Circulaire du 4/12/1969).

En revanche, **la LOF ne prend pas en compte l'autre approche de l'aménagement portée par les administrations centrales de l'Equipement et de l'Agriculture, basée sur la lutte contre le gaspillage d'espace et le souci de la bonne gestion des espaces non consommés par l'urbanisation mais modifiés par elle.** Elle sous-estime les contraintes de cette gestion. Tout en organisant la croissance, la LOF désorganise souvent le milieu sous-jacent, « page blanche » des études d'urbanisme. Les milieux de l'Equipement, comme ceux de l'Agriculture sont conscients des lacunes du système juridique et financier en matière d'urbanisation discontinue[89]. La LOF n'est pas l'instrument d'un parti d'urbanisation discontinu : elle accompagne et organise le développement, mais est impuissante à maintenir le caractère « rural » là où existent des tendances au changement. Elle permet de maitriser le sol à urbaniser ou équiper, mais **elle ne maîtrise pas le sol à ne pas équiper**, elle favorise la rentabilisation des réseaux inducteurs de développement continu[90] et dans un contexte foncier inflationniste elle n'a aucun pouvoir stabilisateur réel. Le résultat du compromis, issu de la longue période d'élaboration évoqué précédemment, fait que la loi ne comporte pas deux dispositions qui seraient essentielles pour une meilleure maîtrise de l'aménagement de l'espace : des dispositifs d'intervention foncière dans les zones à ne pas urbaniser et des incitations économiques pour conforter la coercition réglementaire.

[89] Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural, note établie par l'Atelier Central d'Etudes d'Aménagement Rural à l'occasion du deuxième stage de formation des chargés d'études à Loi d'Orientation Foncière », 15-16-17 janvier 1973.

[90] A ce propos les travaux de Gabriel Dupuy sur les impacts spatiaux des réseaux (urbanisme réticulaire) décrivent notamment ce phénomène sur la ville d'Andrésy en région parisienne (Dupuy 1984).

(2) Le SDAU[91] document de prévision au service de la croissance urbaine qui ignore la préservation des espaces agricoles

L'article 2 du Décret n° 69-551 du 28 mai 1969 prévoit que toute agglomération de plus de 10 000 habitants doit faire l'objet d'un Schéma Directeur ou être incluse dans un tel schéma, ce qui est le cas de celle de Brive (46 566 habitants au RGP de 1968) et de l'aire d'étude retenue avec 59 243 habitants (cf. figure 4). *« Le SDAU doit ouvrir de larges zones à l'urbanisation, offrir des terrains constructibles en quantité supérieure à la demande »*[92]. **Pour le Ministère de l'Equipement et du Logement le SDAU est conçu pour les villes et leur périphérie, les textes d'application de la loi portent en germe l'urbanisation de périphérie et d'habitat dispersé pour le milieu rural et périurbain**. A ce sujet, le Ministère de l'Agriculture resté sur sa faim ne manque pas de soulever les lacunes de la loi qui ne traite pas de l'espace rural.

Pour la ville centre de Brive-La-Gaillarde, comptant 46 566 habitants en 1968, il est projeté une population de 90 000 habitants sur le long terme, prévision expansionniste et très optimiste au regard du dernier recensement de 2015[93]. La fin des années 1980 verra même la population diminuer avec un accroissement du taux de vacance des logements du centre-ville. Ces projections se traduisent par 377 hectares dédiés à la construction de logements et 210 hectares à vocation industrielle et artisanale pour l'échéance long terme de 2010. Au regard des hypothèses de développement il est prévu un coefficient multiplicateur de 2,9 (« coefficient de sécurité ») pour les zones d'habitat à moyen terme, pour que la grande quantité de terrains permette *« un déblocage du marché foncier »*, ceci afin d'offrir *« le choix de résidence de chacun »* et tenir compte de la rétention foncière[94]. Pour les besoins en zones d'activités un coefficient de 2 est retenu pour permettre *« le libre choix d'implantation »*, satisfaire *« le désir des entreprises de disposer dès maintenant des emprises nécessaires aux extensions futures »* et anticiper les besoins de *« grandes emprises au sol sur les zones d'emplois secondaires »*[95]. **La planification stratégique définie par la LOF avec le SDAU, libéralisée suite aux changements économiques et politiques de 1974, ignore les espaces de production agricole, elle s'intéresse aux espaces naturels en opposition aux espaces de développement urbain.**

---

[91] SDAU : Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme

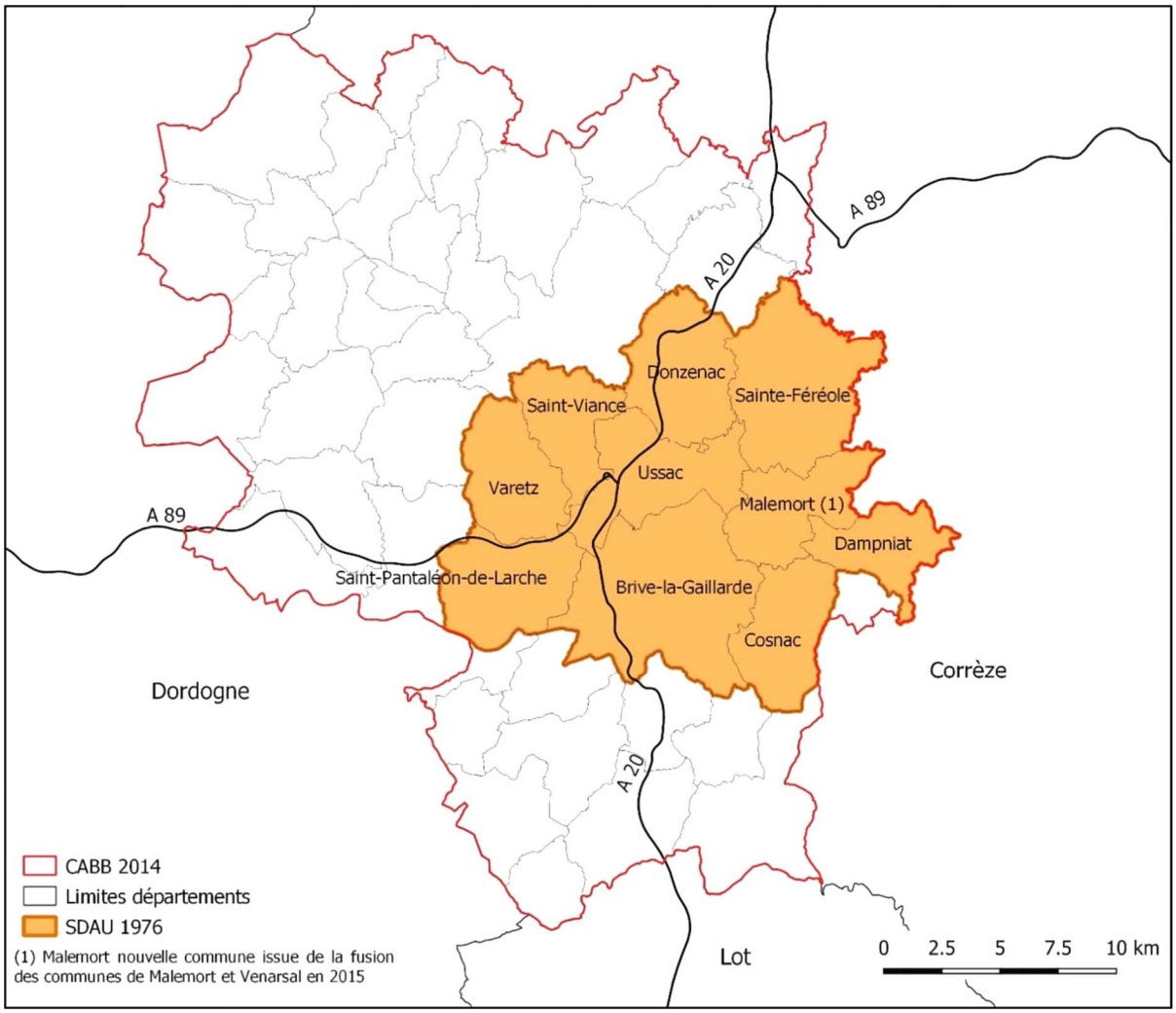
[92] M. Guirauden, « Colloques d'information sur les problèmes généraux de l'urbanisme et de l'aménagement », 27-31 octobre 1969, Ministère de l'Equipement et de Logement – Ministère de l'Intérieur (Ibid.).

[93] Au RGP 2014, Brive compte 46 961 habitants et 47 349 habitants en 2015, pour 11 928 logements supplémentaires en 2014 par rapport à 1968 et 3 671 logements vacants en 2014.

[94] Source : rapport de présentation du SDAU de 1976, p. 50.

[95] Source : Ibid., p. 44.

Figure 4 : Périmètre du SDAU de Brive



Source : IGN Bd Carto – SDAU 1976

Pour le SDAU de Brive, *« les zones naturelles ou rurales sont destinées au maintien du mode de vie liée à une économie agricole »*. Les constructions à usage d'habitation ou d'activité sont possibles en zones naturelles *« dès lors qu'elles ne nuisent pas au caractère de l'environnement »*[96], **l'agriculture ne fait pas l'objet de protection particulière, elle n'est pas abordée en tant que mode de production alimentaire et encore moins comme gestionnaire de l'espace utilisé**. Comme vu précédemment, les espaces agricoles sont mis au service d'un développement urbain grand consommateur d'espace, la planification stratégique et le Plan de Modernisation et d'Equipement (document de planification quinquennale) assument les conséquences spatiales de cet objectif de croissance soutenue :

> *« Il est important d'insister sur la qualité du site de l'agglomération de Brive. Il permet des possibilités d'accueil très importantes tant sur le plan de l'habitat que sur*

[96] Source : Ibid., p. 74.

le plan industriel, tant sur le plan qualitatif que sur le plan quantitatif. En effet, par contraste avec la texture physique de la région, on peut parler de « plaine » à BRIVE : le bassin présente un élargissement des vallées de la Corrèze et de la Vézère à leur confluent. La capacité de ce site est très importante : elle est équivalente à 150 000 habitants »[97].

L'objectif de développement de l'agglomération de Brive dans cette « région déshéritée du Limousin » efface l'agriculture dans l'action publique lors de l'élaboration du SDAU.

(3) Le POS au service du développement industriel et démographique organise l'urbanisme dérogatoire dans les espaces ruraux

Dans son article 13, la LOF de 1967 détermine le contenu des documents de planification spatiale. Ainsi, les Plans d'Occupation des Sols (POS) *« fixent, dans le cadre des orientations des schémas directeurs, s'il en existe, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire »*. Les travaux des colloques d'information sur les problèmes généraux de l'urbanisme et de l'aménagement des 27-31 octobre 1969, organisés par le Ministère de l'Urbanisme et du Logement et le Ministère de l'Intérieur, indiquent que les Plans d'Occupation des Sols n'ont pas pour objectif principal la gestion des espaces ruraux. Ils ne contiennent pas de dispositions efficaces préservant les espaces naturels de l'urbanisation diffuse. A ce sujet, Antoine Givaudan indique que *« le POS n'apporte pas la panacée en matière de protection d'espaces naturels. II précise ceux des espaces qui doivent être protégés ; d'une façon générale, il contribue à faire accepter une discipline qui, sans priver totalement les propriétaires du sol de leurs droits, évite le gaspillage, la déprédation du patrimoine naturel »*[98]. L'exemple des Bouches du Rhône soumis à la discussion lors du colloque est significatif pour la dispersion de l'habitat pouvant être générée lors de la mise en œuvre de la réforme. Dans ce département, des coefficients d'occupation des sols (COS.) provisoires sont proposés pour toutes les communes à partir des plans d'urbanisme existants. En zone naturelle, il est possible d'urbaniser avec un COS faible des espaces non prévus pour l'urbanisation, certains secteurs pouvant recevoir des ZAC, orientation souhaitée par les participants au colloque. **A ce stade de l'interprétation et de l'application de la LOF, avec le développement de la maison individuelle en périphérie des villes, les bases de**

[97] Source : Ibid., p. 8.

[98] Ministère de l'Équipement et du Logement – Ministère de l'Agriculture, Les documents d'urbanisme tels qu'ils résultent de la loi d'orientation foncière et des textes d'application (Colloques d'information sur les problèmes généraux de l'urbanisme et de l'aménagement), Marly le roi : Institut national d'éducation populaire, 1969.

l'habitat diffus dans les zones rurales sont posées. La loi n°71-581 du 16 juillet 1971 vient limiter cette utilisation de surfaces minimales des terrains constructibles comme moyen dissuasif pour la construction. Ainsi, les POS ne peuvent-ils plus interdire la construction à usage d'habitation sur un terrain d'au moins 1 000 m² desservi par l'ensemble des réseaux, à l'exception du réseau collectif d'égouts (cette surface est portée à 4 000 m² en l'absence du réseau d'eau potable). Cette nouvelle orientation a pour effet de réduire pratiquement la constructibilité à la seule notion de desserte par les réseaux, jusqu'à se dispenser de l'eau potable par l'utilisation de terrains plus grands (4 000 m²). Compte tenu de l'objectif d'organisation des espaces à urbaniser de la LOF, les dispositions relatives à la protection, l'aménagement et la gestion des espaces à ne pas construire s'avèrent faibles. A ce sujet les services de l'agriculture ont quelques craintes sur la gestion des espaces ruraux lorsqu'ils déclarent : *« Dans certaines régions rurales, on est en droit de se demander si l'existence d'un POS ne risque pas de créer plus d'effets perturbateurs que bénéfiques (conflits résultants d'un zonage brutal des territoires agricoles, conséquences sur des actions d'aménagement des structures et de développement, incidences sur les programmes d'équipement, etc.) »*[99].

[99] Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural, note établie par l'Atelier Central d'Etudes d'Aménagement Rural à l'occasion du deuxième stage de formation des chargés d'études « Loi d'Orientation Foncière », 15-16-17 janvier 1973.

Le Plan d'Aménagement Rural : un outil d'aménagement éphémère

Lors des discussions parlementaires sur la loi d'orientation foncière le monde rural a obtenu la création des plans d'aménagement ruraux (PAR) qui sont mentionnés à l'article 11. Ils sont envisagés comme des documents complémentaires aux plans d'occupation des sols et par rapport au SDAU leur finalité est davantage de définir les orientations fondamentales du développement économique et non de l'aménagement du territoire considéré. Ils ne définissent pas non plus d'étape intermédiaire pour la réalisation des objectifs choisis, et ne sont censés engager que les interventions des pouvoirs publics et non plus celles des collectivités locales. A ce sujet, en introduction au PAR du nord-est du Lot[100] (étude de reconnaissance) les auteurs précisent bien le contenu de la démarche ainsi que sa différence avec les documents d'urbanisme :

> *« Le décret du 8 juin 1970, relatif à l'élaboration et à l'approbation des plans d'aménagement ruraux, marque la volonté de parvenir à un aménagement cohérent du territoire national dont les zones rurales continueraient d'occuper la plus grande partie malgré l'expansion des villes dont le devenir est pris en compte par des documents d'urbanisme qui concernent principalement des problèmes d'occupation bâtie du sol (schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme, plan d'occupation des sols). L'objet des PAR est de définir les perspectives souhaitables du développement et de l'équipement des territoires à vocation rurale. Il faut souligner qu'il s'agit avant tout de définir des perspectives souhaitables et non pas d'élaborer un document contraignant car son objet n'est pas d'imposer une réglementation ou d'instaurer des contraintes, ce qui reste réservé aux documents d'urbanisme avec lesquels toute cohérence devra être éventuellement établie. »*[101]

Ainsi, pour le Ministère de l'Agriculture, les documents d'urbanisme ne sont pas adaptés au milieu rural et il souhaite qu'éventuellement une cohérence soit recherchée entre les PAR et ces derniers. Les documents d'urbanisme sont considérés par les services de l'agriculture trop contraignants pour l'espace rural, notamment parce qu'ils réduisent considérablement les pouvoirs d'appréciation de l'administration, contrainte qualifiée d'handicap pour l'évolution des communes rurales qui ont besoin de pouvoir saisir les opportunités pour leur développement. Les documents de synthèse des PAR affirment tous la nécessité de protéger les terres agricoles par des documents d'urbanisme, cette affirmation n'a jamais débouché sur leur élaboration (Martin 1985, Ibid.), et la question foncière est renvoyée à l'échelon communal considéré comme le seul apte à gérer les conflits d'usages avec les propriétaires

[100] Territoire limitrophe du bassin de Brive.

[101] Plan d'Aménagement Rural du Nord-Est du Lot (étude de reconnaissance), Direction Départementale de l'agriculture du Lot. Le PAR est un document de définition d'objectifs localisés sur des intercommunalités de « pays » et ils ne contiennent pas de document spatialisé d'affectation des sols qui doit être traduite dans un document d'urbanisme.

fonciers (Martin et Novarina 1981 in Ibid.). Cette mise en œuvre de la loi dans le Nord du département du Lot limitrophe du Bassin de Brive, compte tenu de la situation économique et sociale et des débats de l'époque, met en visibilité le fait que **le monde rural attend plutôt des outils d'aménagement de l'espace rural que des outils d'urbanisme.**

Pour le POS de la ville de Brive, seul document d'urbanisme approuvé avant la décentralisation de l'urbanisme dans le périmètre intercommunal du SDAU, c'est principalement l'espace rural qui pose des problèmes à l'équipe municipale en place lors de l'engagement des études en janvier 1973[102]. Les tensions les plus importantes portent sur 1 000 hectares de la vallée de Planchetorte, concernée par l'inscription à l'inventaire des sites par arrêté interministériel du 26 juillet 1972, en raison de la présence de vestiges préhistoriques. Les propos du maire traduisent cette difficulté à déterminer un usage de l'espace consensuel avec les propriétaires fonciers de la vallée, majoritairement du monde agricole, qui se sont constitués en association pour défendre leurs intérêts face aux restrictions de constructibilité.

> *« Monsieur CHARBONNEL insiste sur les avantages que présente l'étude d'un P.O.S. dans les zones urbaines mais il souligne les difficultés d'élaboration que soulève cette étude dans les zones rurales, difficultés qui ne sont que le reflet de celles qui se posent aujourd'hui pour la vallée de PLANCHETORTE.*
> *En clair, Monsieur le Maire de BRIVE souhaite que des aides ou indemnisations soient prévues et que des procédures de financement pour des réserves foncières (notamment dans le cadre de la rénovation rurale) soient dégagées pour procéder aux acquisitions souhaitables, sinon il ne pourra y avoir de Plan d'Occupation des Sols pour les zones rurales de Brive et donc pour la commune de BRIVE et pour l'ensemble de l'arrondissement de BRIVE. […].*
> *Monsieur CHARBONNEL conclut cette séance de travail en précisant qu'il ne saurait y avoir de P.O.S. sans engagement précis de financement et sans égalité pour les ruraux de BRIVE et ceux des communes voisines »*[103].

Lors de l'approbation du POS en 1981, le positionnement d'adhésion aux préoccupations des petits propriétaires exploitants de la municipalité se retrouve dans la délibération qui exprime la difficulté de gestion du droit des sols dans les espaces ruraux : ***« on ne fait pas la distinction entre le droit de propriété et le droit de construire, surtout dans le monde rural »***[104]. **Cet épisode de gestion du droit des sols sur la commune de Brive est représentatif des débats qui traversent l'ensemble des territoires périurbains et ruraux, le droit de l'urbanisme**

[102] POS prescrit par arrêté préfectoral du 14 décembre 1972 (Source archives municipales 27W142).

[103] Compte-rendu de la réunion du 6 février 1976 de la commission chargée de l'étude des problèmes posés par la vallée de Planchetorte dans l'élaboration du POS de Brive, archives municipales 27W132.

[104] Propos d'un élu lors de la séance du conseil municipal du 30 janvier 1981, Arch. Municipales de Brive, 1D229 (Marty 3013, Op. cit., p. 515).

lorsqu'il ne permet pas la constructibilité d'une parcelle est vécu comme une atteinte à la propriété privée, l'analyse des archives dans les 16 communes enquêtées a mis en visibilité cette tendance, avec les mêmes difficultés pour les élus locaux. Cette difficulté s'accroît lorsque le groupe social des petits propriétaires fonciers est le groupe dominant, situation dans la plupart des communes, ce qui oblige le pouvoir municipal à négocier ou renoncer lors de l'étude des documents d'urbanisme. Cette tension est relevée au début des années 1980 dans les communes d'Allassac et Ussac (création d'associations de défense des propriétaires fonciers), Cublac (arrêt de l'élaboration de la carte communale face à l'opposition des propriétaires fonciers consultés dans le cadre de l'élaboration), Cosnac et Varetz qui contestent la constructibilité limitée, ou d'autres communes qui utilisent les ressources à leur disposition pour gérer un régime dérogatoire aux restrictions de constructibilité avec les services de l'État. Pour le POS de Brive, il est décidé de maintenir des zones constructibles importantes au regard d'une agriculture considérée en régression irréversible, avec une absence de protection des zones agricoles existantes qui voient leur constructibilité conditionnée à la desserte par les réseaux. La Chambre d'agriculture valide cette orientation en ne transmettant pas d'observation lors de l'avis des personnes publiques associées[105]. **Les outils d'urbanisme issus de la LOF de 1967 ne répondent donc pas aux attentes des élus des espaces ruraux et périurbains qui se positionnent majoritairement dans un « urbanisme agricole ». Comme pour le POS de Brive, la question agricole s'efface au regard de l'objectif prioritaire de développement territorial.**

(4) L'application de la LOF dans un contexte d'action foncière libérale : mise sous pression des espaces agricoles périurbains

L'objectif de développement effaçant la problématique agricole, le sol est un bien immobilier et n'est plus perçu comme le substrat nécessaire au vivant et à la production de denrées alimentaires pour la ville. Conserver intacte la notion de propriété du sol est en contradiction avec une action collective d'aménagement dans la mesure où la question foncière n'a fait l'objet que de demi mesures. Les changements économiques et politiques de 1974 provoquent une accélération du développement de la loi du marché. Dans ce contexte, **l'absence de prise en compte des espaces à ne pas urbaniser, la procédure de remembrement-aménagement étant dissociée de celle de l'urbanisme, le phénomène de périurbanisation ne peut que se**

[105] Compte rendu de la réunion du 16 novembre 1979 relative à l'élaboration du POS où les observations des personnes publiques associées étaient examinées, archives municipales 27W142.

développer avec une diffusion de l'urbain dans les espaces agricoles. Alors qu'une maîtrise foncière serait indispensable pour atteindre les objectifs d'urbanisme de rationalisation de l'espace, dès la mise en œuvre de la loi, l'État encourage une politique foncière libérale avec le lancement du concours international pour la promotion de la maison individuelle, où il est préconisé *« une politique considérant le territoire comme largement utilisable pour la construction »*[106]. Cette orientation a pour effet, dans le début des années 1970, le développement d'une tendance à construire là où le terrain est le moins cher, c'est-à-dire en zone rurale dans les espaces agricoles, d'autant que le règlement National d'urbanisme (RNU) accorde des pouvoirs de dérogation à l'administration, décisions dérogatoires largement sollicitées par des maires du Bassin de Brive (courriers figurant dans les archives des différentes communes enquêtées). Ce phénomène est accentué dans les zones de forte croissance urbaine en déprise agricole, ce qui est le cas de la périphérie de Brive regroupant une majorité de petites exploitations agricoles en difficulté économique comme évoqué précédemment. La loi n° 69-1263 du 31 décembre 1969 prépare cette dérive par son article 9 qui stipule que *« le conseil municipal ou le conseil de communauté urbaine peut aussi renoncer à percevoir, en tout ou partie, la taxe locale d'équipement dans les emplacements ne permettant pas un raccordement à un équipement complet de voiries et réseaux divers et situés dans les parties du territoire communal dont l'urbanisation n'est pas prévue, sur la construction, la reconstruction et l'agrandissement d'habitations familiales individuelles à caractère principal correspondant aux normes de logements aidés ».* Des constructions peuvent même être autorisées en l'absence de réseau public d'eau potable selon les disposition de la loi n° 71-581 du 16 juillet 1971 qui indique que les POS ne peuvent pas interdire la construction de logements sur des terrains de 4 000 m² minimum de surface, lorsqu'ils sont desservis par la voirie, dans les zones de type NB notamment, ceci pour éviter l'utilisation abusive de COS très faible et de surfaces minimum importantes (ces dispositions ne s'appliquent pas dans les secteurs réservés pour une urbanisation future et les zones faisant l'objet d'une protection particulière). **Ainsi, en l'absence de document d'urbanisme la constructibilité liée à la desserte par les réseaux est-elle largement utilisée, la préservation des espaces agricole n'est pas évoquée lors des décisions d'urbanisme en matière d'usage des sols.** Les décideurs locaux (élus et représentants de l'administration) sont sollicités par les propriétaires fonciers dans l'espoir d'une plus-value foncière, dans la mesure où les terrains ne représentent pas un enjeu agricole. Le terrain vendu par un agriculteur est souvent qualifié de « parcelle tracteur » car la plus-value

[106] C.M, Urbanisme planifié ou Libéralisme : un choix inéluctable, correspondance municipale n° 100-101 de juillet-septembre 1969 (cité dans Thomas 1998).

est nécessaire à l'investissement sur l'exploitation. Le développement économique et urbain est ainsi générateur de rentes diverses parmi lesquelles la rente foncière qui fait l'objet d'une abondante littérature (Guigou 1982, Op. cit.; Huriot 1990; Regnault 1990; Topalov 1990; Barthelemy 1990; Cavailhès, Richard et Taverdet 1996).

La doctrine française considérant la rente foncière comme immorale car elle découle d'investissements publics qui induisent la plus-value notamment par la création d'équipements, l'objectif est de la réduire ou de la prélever tout en refusant d'envisager de la répartir. Cependant un premier bilan sur l'application de la LOF en 1973 montre que dans les faits les dispositifs de la loi font l'objet d'oppositions ou de détournements : la taxe d'urbanisation (article 61 de la LOF) n'est pas appliquée en raison d'une forte opposition et la taxation des plus-values dégagée lors des cessions de terrains à bâtir est reportée sur le montant des prix de vente. En fait, la rente foncière est considérée comme une valorisation du capital normalement intégrée par les services fiscaux (droits de succession) et ainsi elle constitue la seule justification d'un investissement dans le foncier non bâti dont la rentabilité annuelle est négligeable.

Ce détournement des finalités de la loi provoque des désordres dans le marché foncier. L'évolution récente de la demande, en particulier pour les projets de construction de maisons individuelles, tend à généraliser la rente foncière aux terrains non équipés et qui ne sont pas destinés à l'être, ce qui a pour effet d'accroître son indépendance aux dépenses d'équipements publics de la collectivité. La rente foncière s'inscrit ainsi dans un phénomène inflationniste lié à la croissance de cette période (avant la crise de 1974), et de ce fait elle n'est pas plus immorale que celle des autres formes de capital. La rente foncière remet en cause le marché foncier agricole et complique ainsi l'accès à la propriété du sol pour l'installation d'agriculteurs, et les documents d'urbanisme cristallisent les rentes foncières (qui détermine l'usage du sol en détermine sa valeur). Ainsi les incitations à la hausse sont-elles multiples : rétention spéculative dans les zones urbanisables, rétention sur le marché agricole et anticipation de ventes sur des marchés plus rentables dans les zones « ordinaires », pression dérogatoire dans les zones protégées et spéculation sur les modifications de zonages.

Les archives des 16 communes enquêtées de la CABB contiennent de multiples échanges de courriers, entre les maires et le Préfet ou le Directeur Départemental de l'Equipement de Corrèze, pour déroger à la règle de constructibilité limitée ou étendre les zones urbanisables des documents d'urbanisme. **La protection des espaces agricoles n'est pas la préoccupation, les maires intercèdent auprès du Préfet pour satisfaire aux demandes de constructibilité.**

Dans cette période (en 1973), les services de l'agriculture proposent de distinguer la rente spéculative de la rente de valorisation. La *« spéculation, passive ou active, consiste à s'approprier la plus-value possible, c'est à dite à recevoir ou à chercher un profit abusif* [107] *[…] sur un terrain dont l'affectation et les frais d'équipement ont été décidés et supportés par la collectivité publique »* (Guigou 1982, Op. cit.). Cette rente spéculative est dépendante des politiques mises en œuvre pour l'urbanisme, et ne dépendent donc pas des prérogatives des services de l'Agriculture qui proposent la mise en œuvre de trois types de procédures de répartition pour la rente de valorisation :

- Remembrement parcellaire avec transfert et regroupement de coefficient d'occupation des sols (COS) ;
- Péréquation au sein d'associations de propriétaires ;
- Taxation finalisée comme la redevance départementale d'espaces verts dans les « périmètres sensibles ».

Le remembrement-aménagement (procédure définie par le code rural) peu utilisé et dissocié des procédures d'urbanisme montrera très rapidement les limites de la répartition, une volonté politique forte des décideurs locaux sera nécessaire pour y parvenir et les exemples sont peu nombreux. En effet, procéder à une répartition par une approche agricole et rurale nécessite de composer avec les stratégies spéculatives des propriétaires fonciers qui anticipent une constructibilité future de leurs parcelles. Sur les terrains ici investigués, seules deux communes utilisent la procédure de remembrement associée à l'élaboration d'un document d'urbanisme dans les années 1980, la commune de Cissac-Médoc avec un aménagement foncier et la commune de Peujard avec un remembrement lié aux infrastructures (article 10) étendu à l'ensemble de la commune dans une politique aménageuse très volontariste (autoroute A10 et doublement de la RN 10).

[107] Le profit abusif est défini par Jean-Louis Guigou (1982) comme étant au-delà du prix normal correspondant à la « valeur d'usage ou productrice » (terrain non urbain) ou prix d'acquisition antérieur (terrain urbain), valeur à laquelle il faut ajouter selon les situations :

- les dépenses d'amélioration faites par le propriétaire ;
- pour les terrains sans valeur d'usage, la compensation de la dégradation monétaire depuis l'entrée dans le patrimoine ;
- l'indemnité d'éviction pour les usagers ;
- les charges de relogement du locataire.

(5) Des outils d'urbanisme inadaptés à l'espace rural qui ignorent l'agriculture principale utilisatrice de l'espace

Le Plan d'Aménagement Rural introduit par l'article 11 de la LOF pour satisfaire à la demande de la représentation rurale est peu utilisé bien que le législateur ait souhaité encadrer la planification spatiale communale par une mise en cohérence stratégique, avec les SDAU (document imposant une compatibilité) et les PAR incitateurs à la cohérence intercommunale. En 1973, les services de l'agriculture estiment que sur 4 300 POS prescrits la moitié environ sont isolés sans réflexion intercommunale, échelon considéré pertinent pour les questions agricoles[108]. Le constat présenté par les services de l'Agriculture lors de la journée d'étude du 7 juin 1973 traduit bien les conséquences pour l'espace rural d'une loi au service du développement urbain dont l'agriculture est absente.

> *« […] les POS élaborés au coup par coup, sans étude cadre, semblent ne présenter le plus souvent qu'un seul avantage : permettre une prise de conscience au niveau local des problèmes de l'aménagement. Encore faut-il qu'ils soient faits sans trop de hâte et avec un véritable effort de participation.*
> *Leurs inconvénients sont nombreux : l'absence de concertation intercommunale sur la définition des objectifs et le zonage peut avoir des effets désastreux. En milieu rural, les problèmes d'aménagement se posent rarement au niveau d'une commune seule. Des POS hâtifs et mal intégrés peuvent semer le désordre dans l'économie et les structures agricoles, les besoins en infrastructures, les finances locales, l'implantation des équipements, services, emplois, à rayonnement pluri-communal ».*

La procédure PAR placée sous la responsabilité des Directions Départementales de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF) explique sans doute l'absence de commentaire des services de l'Equipement sur l'existence de POS sans PAR (procédure indépendante et basée sur le volontariat des acteurs locaux). De plus, les relations entre ces deux administrations se placent sur le terrain de la concurrence vis-à-vis des collectivités locales, ce qui va avoir des conséquences sur la prise en compte du milieu rural par les outils d'urbanisme[109]. Par ailleurs, les difficultés rencontrées pour la mise en place de procédures de prévisions supra communales (PAR) tiennent essentiellement aux fortes réticences des communes au développement de l'intercommunalité, dans une période où les regroupements de communes fortement incités par l'État sont un échec (Loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de

---

[108] Compte rendu de la journée de travail de la Direction de l'Aménagement rural et des structures du 7 juin 1973.

[109] Lors de l'entretien en 1997 avec Monsieur Valensuella, Directeur Départemental Adjoint de l'agriculture et de la Forêt de la Gironde, ce dernier évoque la **« guerre fratricide » entre le corps des ingénieurs des ponts et chaussées et celui du génie rural et de la forêt** qui selon lui fut fatale pour l'évolution des services.

communes). Au 30 juin 1973, l'essentiel des communes rurales est donc soumis à l'application du RNU, c'est-à-dire l'examen au coup par coup des autorisations de construire, en dehors de toute vision d'ensemble, les problématiques agricoles sont absentes, avec un pouvoir discrétionnaire important de l'administration largement sollicitée par les maires pour un « urbanisme agricole ». **En l'absence de documents d'urbanisme la gestion des droits des sols repose sur le principe selon lequel le droit de construire existe partout, sauf si des règles d'urbanisme l'interdisent, essentiellement dans le registre de la sécurité et la salubrité publique.** Le pouvoir discrétionnaire de l'administration est largement sollicité par les maires de Brive et des communes périphériques à la fin des années 1970 et début des années 1980, période de diffusion importante de l'urbain dans les espaces agricoles. Cette urbanisation dispersée est d'autant plus importante que le Bassin de Brive est composé de nombreux hameaux ou fermes isolées.

2. La fin des années 1970 : la gestion de la crise, un rendez-vous manqué de cogestion de l'espace rural et périurbain

La fin des années 1970 constitue le rendez-vous manqué entre les gestionnaires des espaces urbains et ruraux, et la toute-puissance du Ministère de l'Équipement aura gain de cause face au Ministère de l'Agriculture (encore qualifié de Ministère des agriculteurs dans les années 2000). Après le PAR qui ne parvient pas à se développer dans les espaces ruraux, la Zone d'Environnement Protégée (ZEP), outil d'aménagement pour les communes rurales, ne connaît qu'un passage éphémère. Cette période de crise provoque une déstabilisation du rapport productiviste de l'agriculture qui prépare la prépondérance du marché sur cette activité, et l'arrivée des problèmes environnementaux dans le débat public marqué par les conséquences de l'aménagement des infrastructures et de l'extension des villes, amène le législateur à prendre des mesures de lutte « anti-mitage » et de protection des espaces naturels.

a) La crise agricole de 1975 : déstabilisation du rapport productiviste

En 1972, suite à un avis critique de la Cour des comptes sur « l'efficacité et le coût du développement agricole », un changement dans les modalités de cogestion avec la profession intervient par la « réforme Grignon » , sur la base d'un compromis à l'issue de tensions entre les organisations professionnelles agricoles, notamment les organismes économiques et les

coopératives tenues à l'écart lors de la réforme de 1966 sur le développement agricole (Brunier 2013, p. 61). Dans cette période de tensions, un groupe d'expert est sollicité par le ministère de l'Agriculture[110]. Dans un rapport intitulé « Horizon 80 », il est proposé de *« restreindre le rôle des chambres d'agriculture à un conseil de synthèse, les entreprises d'amont et d'aval (firmes et coopératives) se chargeant de la vulgarisation technique, et le syndicalisme assurant la fonction d'animation »* (Ibid., p. 73). Bien que la réforme de l'ANDA[111] de 1976 soit très en retrait de ces propositions, en raison des oppositions que suscitera cette proposition (Laurent et Landel 2017), il est prévu l'ouverture de son conseil d'administration aux entreprises agroalimentaires. Dans cet épisode, la coopération agricole a *« réussi à imposer l'idée qu'elle constitue un acteur incontournable du conseil agricole, en matière technique d'une part, et en matière de commercialisation d'autre part »* (Brunier 2015, Ibid., p. 153). La réforme transforme profondément la politique de développement agricole par une déconnection de la promotion des exploitations familiales pour prioriser une approche gestionnaire avec la spécialisation et l'intensification des productions agricoles (Ibid.). En parallèle à cette évolution de la production agricole, depuis le Ve Plan (1965-1970), les politiques publiques accordent une attention dominante aux Industries Agro-Alimentaires (IAA), réponse mise en œuvre pour résoudre les déséquilibres provoqués par l'industrialisation de la production agricole en assurant les débouchés sur les marchés (Mounier et Mollard 1975, Ibid.). Les planificateurs incitent, par les dispositifs mis en œuvre, au regroupement des IAA au regard de la concurrence internationale. *« On peut dire que cette politique est devenue progressivement, dans les faits et dans les intentions des pouvoirs publics, une politique d'aide à l'internationalisation des IAA »* (Ibid., p. 11). Dans leur communication très documentée, Alain Mounier et Amédée Mollard décrivent le processus d'incitation et d'accompagnement des politiques publiques qui ont privilégié de développement des IAA pour résoudre les problèmes agricoles à moindre coût. Or, l'accélération du processus avec l'internationalisation des IAA provoque l'aliénation progressive des moyens pour l'État permettant *« d'orienter et de conduire l'évolution du complexe agro-alimentaire national »* (Ibid. p. 12). Cette accélération de l'intégration de l'agriculture au complexe agro-alimentaire accroit la dépendance des agriculteurs aux aléas du marché, ce qui contribue à accélérer la régression de l'agriculture traditionnelle déjà amorcée par son inscription dans l'économie capitaliste, depuis les politiques de modernisation et les lois d'orientation agricole de 1960 et 1962. Cette évolution du complexe agro-alimentaire

[110] « Durant l'hiver 1975 - 1976, à la demande du ministère de l'Agriculture, est constitué un groupe de travail baptisé « Horizon 80 ». Associant organisations professionnelles agricoles et Pouvoirs publics, il propose une réforme en profondeur des structures du développement agricole » (Evrard et Vedel, Cahiers Demeter n°11, p. 22).

[111] ANDA : Association Nationale de Développement Agricole

« contraint les pouvoirs publics à supporter des coûts financiers de plus en plus élevés au niveau de la « politique sociale » » (Ibid, p. 14). Ces coûts sociaux dépassent le seul budget agricole, en particulier dans les zones de régression agricole. Dans cette période, l'agriculture est devenue *« une activité dérivée des industries agricoles et alimentaires »* (Malassis in Wallon et Duby 1975, Op. cit.). Des liens multiples se nouent entre les coopératives agricoles et le secteur privé, *« les intermédiaires industriels et commerçants ne sont plus présentés comme des parasites »*, des structures mixtes sont mise en œuvre pour faciliter ces coopérations. Les sociétés d'Intérêt Collectif Agricole (SICA) en sont un exemple. Le fonctionnement des grandes coopératives tend à ressembler à celui des grands groupes privés, jusqu'à se traduire dans un grand groupe coopératif, par la mise à l'écart d'une *« foule de petits agriculteurs dont le poids économique lui semblait compromettre son développement »* (Ibid., p. 137).

Illustration en Corrèze dans le bassin de Brive

Le bassin de Brive revêt ces caractéristiques : régression de l'agriculture[112] et fortes politiques des pouvoirs publics pour développer les IAA en vue d'assurer des débouchés pour l'agriculture. L'arrivée du nouveau maire à Brive aux élections municipales de 1966 se traduit par une rupture. Jean Charbonnel, contrairement à ces prédécesseurs, est plutôt « briviste de l'extérieur »[113], impliqué au sein du pouvoir central et en conséquence acteur de la mise en œuvre de la modernisation agricole. Compte tenu de son implication dans la conquête de ce territoire à l'opposition, de l'histoire politique et syndicale paysanne de cette région évoquée précédemment, l'alliance avec les élites agricole qui diffusent dans les territoires ruraux de cette circonscription législative constitue un enjeu pour assoir sa légitimité dans ce « bas pays de Brive ». Cette période de développement de la ville centre et de sa périphérie, a ainsi contribué à la désorganisation agricole et spatiale de ce territoire.

(1) Bassin de Brive : un développement agro-industriel au service du développement local qui déstabilise l'espace agricole

Brive-La-Gaillarde, ville centre de cet espace rural du Limousin de 32 041 habitants au recensement de 1954, possède avant tout une fonction commerciale, elle *« est avant tout une*

[112] Entre les RGA de 1979 et 1988, 18 % des exploitations disparaissent avec une perte de 1 863 ha de SAU (- 4,78 %), ce qui est inférieur à l'ensemble de la Corrèze (respectivement – 20 % des exploitations et – 5,24 % de SAU), phénomène dû à l'exode importante en haute Corrèze.

[113] Entretien de Pauline Marty avec Jean Charbonnel, maire de Brive de 1966 à 1995, le 9 mai 2012 (Marty 2013, Op. cit.).

gare et un marché » et reste *« le grand marché agricole d'une région aux productions variées »* (Meynier 1962, p. 52). Bien que l'insuffisance de spécialisation de la production fruitière et une absence de normalisation, au-delà de conditions climatiques parfois défavorable, soient un handicap pour l'intégration de cette région de production dans l'économie capitaliste, les quantités de fruits et légumes collectées sont non négligeables. *« Les dirigeants de l'économie briviste n'ont nullement l'intention de laisser périmer une pareille source d'activité »* (Ibid., p. 52). En 1962, il est envisagé l'ouverture d'une station de désinsectisation des fruits, avec la création d'un Marché d'Intérêt National (MIN). Ce dernier n'a pas abouti en raison de « l'opposition farouche » des petites villes des environs, *« les Brivistes eux-mêmes ne sont pas unanimes »*. L'autre raison de l'échec de la création du MIN est à rechercher dans la difficulté à mettre en œuvre des procédés de culture et de cueillette plus modernes, les producteurs craignant un excès de dirigisme *« et surtout une plus grande rigueur des acheteurs qui refuseraient les productions de qualité moyenne »* (Ibid., p. 53), obstacles à la modernisation évoqués précédemment en raison de la spécificité politique et syndicale de la paysannerie corrézienne. Ce « bas pays de Brive » regroupe de nombreuses petites exploitations (11 Ha en moyenne, cf. supra), qui ont eu recours aux cultures intensives du tabac et des fruits rouges, ainsi qu'à la double activité favorisée par le développement industriel impulsé par la ville centre, pour pallier à leurs difficultés économiques liées aux politiques publiques de modernisation et d'intégration à l'économie capitaliste des années 1960. Au recensement de 1954, sur la commune de Brive, face aux 5 000 emplois des transports, commerces, banques et assurances, 5 200 sont recensés dans l'industrie (dont 1 200 dans le bâtiment et les carrières) (Ibid.). Une implantation industrielle a marqué ce territoire, sur la commune de Mansac, au lieu-dit « La Rivière de Mansac », situé à 15 kilomètres à l'ouest, bénéficiant de l'énergie hydraulique en bordure de la Vézère et d'un branchement ferroviaire. Il s'agit de la Paumellerie Electrique, usine créée en 1916, produisant des paumelles pour le bâtiment puis des charnières automobiles, qui comptait 1 000 salariés en 1972[114]. Cette usine était la plus importante du bassin d'emploi de Brive où les deux autres implantations les plus importantes comptaient 400 et 250 salariés au recensement de 1954, avec quelques 400 entreprises moyennes ou petites, produisant dans l'ensemble des travaux assez spécialisés et employant 4 000 salariés (Meynier 1962, Ibid.). Cette activité industrielle, dans un territoire de petites exploitations agricoles de polyculture, apporte un débouché d'emplois pour les agriculteurs, leurs conjoints ou leurs descendants en recherche de compléments de ressources pour la famille, dans le cadre de la

[114] Source : http://www.mansac.correze.net/l-histoire/la-paumellerie-electrique.html

poursuite d'activité agricole des petites exploitations exclues de la modernisation[115]. Point besoin du recours à l'exode pour trouver un emploi, comme c'est le cas en Haute Corrèze pour la main d'œuvre paysanne exclue de la modernisation. Dans ce contexte, le recours à la valorisation foncière par l'urbanisation a constitué une autre ressource qui a contribué au maintien de cette agriculture hors du modèle dominant dans ce «bas pays de Brive ». Quelques années plus tard, le 28 mai 1980, Jean Charbonnel inaugurant l'exposition Brive à Paris, déclarait : *« Je dirai seulement, pour ma part, que le décollage de Brive, dans les années Soixante, apparaitra sans doute à nos petits enfants comme la conjonction entre un terrain exceptionnel et la volonté politique, celle de vivre et travailler au pays, au lieu d'organiser l'émigration, comme l'avaient fait les générations précédentes »*.[116] Les politiques locales misent en œuvre ont pour effet de positionner Brive comme place centrale pour les foires, marchés et l'abattoir départemental à la fin des années 1970. L'avenir des espaces agricoles de la commune n'est pas le sujet, la ville accompagne les représentants de la profession qu'elle considère légitimes pour les orientations des exploitations. L'aménagement de l'espace agricole en tant que tel ne semble pas être une préoccupation, l'aménagement rural est associé aux politiques de modernisation mises en œuvre par la ville pour l'agriculture située hors des limites communales, ainsi seuls les espaces publics urbains bénéficient des financements liés aux marchés pour leur aménagement (Marty 2013, Op. cit.). **Le développement économique de Brive est ainsi positionné au service des territoires ruraux, pour éviter l'émigration due à la diminution du nombre des exploitations agricoles générée par la modernisation et l'intégration au marché.**

Un phénomène identique peut être observé dans le bassin de vie de la ville d'Objat, située à vingt kilomètres au Nord. Cette petite ville de 1 343 habitants au recensement de 1954, semble avoir *« le vent en poupe »*, elle dépasse *« en activité et en population « son somnolent chef-lieu de canton, Ayen »* (Meynier 1962, Ibid.). Au début des années 1960, alors que la ville de Brive échoue sur son projet de MIN et se trouve exclue du réseau des MIN de Bordeaux (ouvert en 1962) et Toulouse (1964), Objat *« est suivi par le service des Nouvelles des Marchés pour les prunes, noix, et châtaignes dans les années 1960*[117]*, sans pour autant être classé comme un MIN »* (Marty 2013, Ibid., p. 115). En 1962, André Meynier s'interrogeait sur les causes de la prépondérance du marché d'Objat sur celui d'Allassac (1 175 habitants) et même sur celui de

[115] Analyse issue des entretiens relatifs à cette thèse.

[116] Source : archives de la commune de Turenne, copie de l'allocution jointe au courrier du 12 juin 1980, relatif à la consultation en vue de la création d'une école de musique intercommunale, adressé aux maires du Pays de Brive par Jean Charbonnel.

[117] Arch. Dep. de la Corrèze, 391W12853 (Marty 2013).

Brive. Cette bonne vitalité agricole et l'insertion des productions dans les réseaux de commercialisation qui se mettent en place, est due à une situation climatique plus favorable que dans les vallées de la Corrèze et de la Vézère, des communes avoisinantes exploitent cet avantage et se positionnent dans les productions végétales spécialisées. Mais c'est le facteur humain qui est le plus déterminant avec le dynamisme des expéditeurs locaux (Meynier 1962, Ibid.). L'importance de ce commerce a peu influé sur l'évolution des techniques de production, *« le paysan rechignant à accepter des conseils d'agronomes qualifiés »*. Ce sont donc les expéditeurs qui s'y sont exercés en plantant eux-mêmes des vergers. Ainsi un groupement a créé un verger de pommiers sur 80 Ha, à 45 Km au Nord près de Saint Yrieix en Haute Vienne. L'école d'arboriculture dite de Murat a été créée à Voutezac, commune limitrophe d'Objat (Ibid.).

Au début des années 1960, Brive qui a vu son projet de MIN échouer par l'hostilité des villes voisines, avec l'arrivée du nouveau maire Jean Charbonnel, disposant d'importantes ressources par son positionnement politique, mais aussi sa formation[118], se doit de jouer un rôle déterminant pour une politique globale d'aménagement du Limousin, « une des régions les plus déshéritée de France »[119]. Cette concurrence de Brive et d'Objat dans le domaine agricole, présente dans les années 1960, le sera toujours au début des années 2010 dans les tractations préalables à l'intégration du bassin d'Objat, lors de la création de la communauté d'agglomération du Bassin de Brive (CABB) en 2014 (Marty 2013, Ibid.). C'est donc dans le secteur agroindustriel que Brive *« entend être une capitale agricole régionale »* (Genty 1974, Ibid.). Face à Objat, la ville n'a qu'un rôle secondaire dans la collecte et l'expédition légumière et fruitière, le développement de l'élevage fait que cette collecte y est bien meilleure. Cependant, une part non négligeable de la production échappe aux circuits traditionnels, aux marchés et foires de Brive : tous les animaux d'un groupement de producteurs de veaux de « lait fermier » de 2 000 adhérents, ainsi que les productions d'élevages hors sols contrôlées par un marchand d'aliments pour bétail (Sanders), installé à Mallemort (15 000 porcs et 12 000 veaux de « batterie ») (Ibid). C'est donc avec l'abattage que Brive compte se rattraper en obtenant le financement du Département, *« après un échange de propos acides avec Tulle »*, pour la construction d'un abattoir de 12 000 t (avec possibilité d'extension à 20 000 t), dans la nouvelle zone d'activité de 20 Ha des Teinturiers, à l'Ouest de la ville. En 1974, des installations

[118] « Normalien, agrégé d'histoire, il entre à l'ENA en 1953. Après un passage comme conseiller technique au cabinet de Bernard Chenot, ministre de la Santé publique puis de la Justice, il se lance dans une carrière politique. Il est appelé à des postes ministériels à plusieurs reprises : secrétaire d'État aux Affaires étrangères chargé de la Coopération (1966-1967) … » (Charbonnel, Dulphy, et Manigand 2012)

[119] Source : Rapport de présentation du SDAU de 1976, p 6.

modernes, agréées à l'exportation, dotées de dispositifs de congélation et réfrigération immédiates, qui devraient attirer des industriels, pour qui des terrains sont réservés, sont construites. *« Foirail, abattoir, ateliers de travail, voilà, en un même lieu, un complexe de la viande, prometteur. L'objectif de production de 12 000 t devrait être vite atteint, par la venue d'un gros boucher-expéditeur de Donzenac qui bénéficie jusqu'ici d'un abattoir privé, par la suppression de tueries particulières, par la fermeture des installations déficitaires d'Objat et le déclin des équipements bien vétustes des petites villes de l'est de la Dordogne et du nord du Lot »* (Ibid., p. 281). Ce résultat est à mettre à l'actif de Brive, seule ville à avoir des services techniques d'un bon niveau et un budget conséquent, dans cette zone très rurale de Corrèze. *« Le directeur des services techniques a été débauché par le maire de Brive à la mairie de Paris »*[120]. Cette capacité des services techniques permet à la ville de développer des projets industriels novateurs (réseau de chaleur de qualité alimentaire en 1979, épandage des boues d'épuration des eaux usées en 1980 et récupération du sang des bovins à but alimentaire en 1982). Cette capacité technique de la ville[121] mobilise les services de l'État (Marty 2013, Ibid., p. 189), ce qui favorise un développement expansionniste sur l'aire du SDAU de 1976. **Brive mise ainsi sur sa capacité technique de gestion et d'animation des campagnes voisines**. Ainsi, par courrier du 25 avril 1978, la maire de Brive propose-t-il aux communes voisines du « bas pays » les services de la ville, avec la création d'une association de solidarité, dans la perspective d'une décentralisation en débat :

> *« Au-delà des vicissitudes politiques, un problème de fond demeure plus que jamais posé : c'est celui des rapports de coopération qui pourraient s'instaurer ou se développer entre la ville de Brive et les communes du pays de Brive.*
> *Notre cité pourrait en effet, si vous le désirez, vous aider à résoudre bien des questions qui se posent à vous : notre société d'économie mixte, la SEMALB, nos services techniques ou administratifs sont à votre disposition à cet effet »*[122].

Les recherches opérées, dans les archives des communes enquêtées, n'ont cependant pas révélé qu'elles aient répondu favorablement à cette proposition du maire de Brive.

Pour attirer les industriels de l'IAA, entre 1973 et 1977, la ville de Brive engage d'importants investissements pour l'aménagement des 20 Ha de la zone d'activité du Teinchurier, à l'Ouest de la ville, sur le plateau alluvionnaire (cf. figure 5). Les conditions d'accueil sont des plus

[120] Entretien de Pauline Marty avec Jean Charbonnel, maire de Brive, 9 mai 2012.

[121] Compte tenu des projections de développement du SDAU de 1976, dans les années 1980, les services de la ville de Brive sont dimensionnés pour une ville de 100 000 habitants (51 511 habitants au RGP 1982). Entretien du 13/02/2018 avec Corinne Bournazel, DGA Services à la Population et à la famille de la CABB (ancienne directrice de l'aménagement).

[122] Source : archives municipales de la commune de Turenne.

favorables pour les entreprises projetant de s'y implanter : prix attractif, desserte ferroviaire et réseaux, notamment réseau de chaleur de qualité alimentaire, présence de l'abattoir départemental pour les entreprises de la filière viande (Marty 2013, Ibid.). En 1972, l'implantation de DIEPAL, *« grosse unité de fabrication de « baby-foods », la plus grande d'Europe, fut un peu un coup de théâtre »* (Genty 1974, Ibid., p. 289). Ce choix d'implantation du groupe BSN est à mettre à l'actif des relations de Jean Charbonnel, ministre de la recherche et de l'industrie dans cette période. Au-delà de l'impact sur l'évolution de la production maraichère du « bas pays de Brive », cette implantation, par le transfert de l'entreprise FALI d'Objat, rachetée par le groupe, a eu pour effet de raviver la concurrence entre les deux cités[123] (Marty 2013, Ibid.).

Figure 5 : La zone d'activité du Teinchurier à Brive

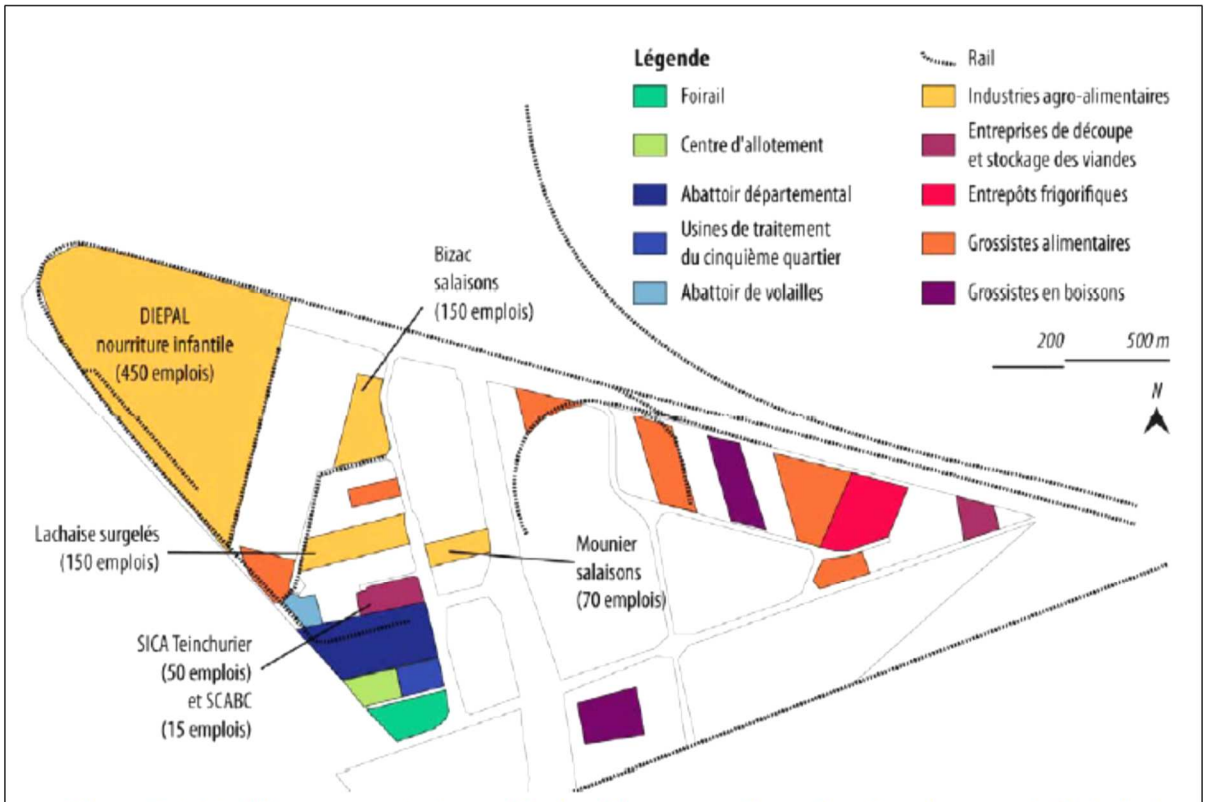


Figure 2.4. Etablissements agricoles, agri-industriels et agro-alimentaires dans les zones du Teinchurier et de Beauregard, milieu des années 1980

Source : Marty 2013, Ibid., p. 201

Pendant cette période de déconcentration industrielle initiée par les politiques publiques, c'est l'ensemble du territoire national qui est en concurrence. Les études de la DATAR et de l'INSEE de l'époque montrent que parmi les motivations des industriels en matière de localisation, la disponibilité de main d'œuvre et la desserte sont les premiers facteurs (Andrault 1983, in Marty 2013, Ibid.). Dans les années 1970, la situation de Brive dans cette « zone déshéritée du

[123] Entretien de Pauline Marty avec Jean Charbonnel, maire de Brive, 9 mai 2012.

Limousin », bien desservie par les réseaux routiers et ferroviaires, offrant des terrains très bien desservis aux industriels, conditions favorables amplifiées par les ressources d'un maire ministre de la recherche et de l'industrie de 1972 à 1974, ne pouvait que réussir au territoire dans ce mouvement de déconcentration. C'est ainsi que pour le maire de Brive, la composante agricole a très vite été une donnée stratégique de son plan de développement industriel (Marty 2013, Ibid., p. 197).

Dans cette période, le domaine de l'enseignement bénéficie d'une attention particulière. *« Le développement considérable des services publics entre les deux derniers recensements est lié surtout à la progression du nombre des enseignants. En 1972, en tenant compte des établissements privés, plus de 15 000 enfants et adolescents étaient scolarisés à Brive, soit 55 % de la population corrézienne qui fréquente l'école, alors que l'agglomération ne rassemble que 22 % des habitants du département ».* Le lycée Cabanis (2 250 élèves) possède une section de techniciens supérieurs *«et la ville s'enorgueillit aussi de son Centre d'Etudes Juridiques (une centaine d'étudiants) rattaché à la toute jeune Université de Limoges »* (Genty 1974, Ibid., p. 282). Cependant, **l'agriculture traditionnelle reste en marge de ce mouvement modernisateur,** comme vu précédemment **les créations d'entreprises ont besoin de main d'œuvre, ce qui favorise la double activité qui pallie aux difficultés économiques des exploitations. De plus, la valorisation patrimoniale du foncier agricole encouragée par une urbanisation expansionniste crée les conditions d'une déstabilisation de l'espace agricole.**

(2) Les résistances à la modernisation

L'analyse des résistances du monde agricole dans cette période vise à identifier des pistes pour une agriculture plus résiliente, au regard des marchés et des différentes perturbations subies (aléas climatiques et maladies), dans la perspective de développer une agriculture plus soutenable et respectueuse de l'environnement, en interaction avec le territoire inscrit dans une perspective de développement durable. Ainsi les résistances à la modernisation dans la période 1960-1980 sont-elles appréhendées à partir des travaux de recherche en psychologie des travaux agricoles et socio-psychopathologie du développement de Michèle Salmona et en socio-anthropologie sur les pratiques des paysans d'Estelle Deléage.

Les travaux de Michèle Salmona, sur une période de trente ans (1960-1990), sur *« la frange importante d'agriculteurs/familles qui sont « encadrés » et auxquels on tente de faire franchir la ligne du développement et qui perdent pied »,* apportent un éclairage sur les phénomènes à l'œuvre, les *« souffrances et résistances des paysans français »* (Salmona 1994, Op. cit.). Les

observations sur cette longue période permettent la mise en visibilité de la *« désappropriation des savoirs expérientiels »* basés sur l'observation, par la mise en œuvre de *« formations par algorithmisation »*. La modernisation de l'agriculture définie par les lois d'orientation de 1960 et 1962 est fondée sur une incitation économique qui part *« d'une éthique citadine, moderne, urbaine, de l'argent et non de l'éthique des ruraux »*. L'Indemnité Viagère de Départ (IVD) contient un message paradoxal car l'incitation par l'argent pour libérer des terres est perçue par les concernés *« comme une mort sociale et de gain suspect/mal acquis »*. Le message de l'IVD *« propose le plaisir et la tranquillité et tout à la fois impose la mort sociale »*. La mise en place du plan de développement est fondée sur les gains de revenus, des investissements et de la capitalisation, en indiquant que cela fera gagner du temps, tout en incitant les intéressés à construire eux-mêmes les bâtiments (Ibid., p. 28-29). Les travaux de Michèle Salmona montrent comment la pression des hommes des cultures pastorales basques ont permis de résister face à des méthodes et des modèles qui *« empêchaient les paysans locaux de développer leurs qualités/qualifications, leurs revenus et leur indépendance par rapport aux firmes (des firmes de fromage de Roquefort) »* (Ibid., p. 143). Ces résistances sont l'œuvre « d'utopistes-réalistes » en reprise du terme employé par Edgar Morin, car *« ils n'innovent pas pour aujourd'hui, ils ont une vision à long terme de la technique, du développement, du territoire et de l'écosystème »* (Ibid., p. 150). L'Association au Service des Agriculteurs de Montagne (ASAM) est créée dans les années 1960 en hautes vallées des Pyrénées basco-béarnaises, sous l'impulsion de Jean Pitrau. Le champ d'action de cette association au service des agriculteurs de montagne est très large, défense des services publics, « sauvegarde de l'originalité de la culture montagnarde », pratiques collectives de travail, solidarité avec les autres régions agricoles (paysans du Larzac, …) ou conventionnement avec l'association des objecteurs de conscience pour satisfaire les besoins de main d'œuvre des fermes isolées. *« Consciente de l'importance de la sauvegarde de l'originalité de la culture montagnarde, de ses pratiques collectives de travail, de gestion de la vie quotidienne, de création festive et de l'importance d'une autonomisation de pensée, de prévision et d'action chez ces groupes, l'ASAM développe un projet original et le défend, avec tous les moyens et alliés du moment »* (Ibid., p. 208).

La recherche d'Estelle Deléage en socio-anthropologie sur les pratiques des paysans, *« dont on n'a cessé d'annoncer la disparition depuis le milieu des années 1960 parce qu'ils n'auraient pas été performants »* (Deléage 2004, Op. cit., p. 15), apporte un éclairage sur la construction

dans l'ouest de la France du réseau agriculture durable (RAD)[124]. L'analyse caractérise la constitution de ce réseau comme *« un fait social total »*[125]*, en considérant que la démarche socio-anthropologique réarticule le souci de l'humanité (qui va de pair avec le souci écologique) et la nécessité d'habiter un monde en société »* (Ibid., p. 17). Cette approche vise à saisir l'expérience singulière des agriculteurs du RAD inscrite dans l'évolution globale de la société. En introduction de son ouvrage « Paysans de la parcelle à la planète », Estelle Deléage cite la description formulée par Chantal de Crisenoy, à propos de la rationalité de l'économie ou du nécessaire développement des forces productives, ceci au nom de l'efficacité :

> *« …bref au nom du progrès, les idéologues de la bourgeoisie mais aussi la plupart des marxistes, prédisent « un monde sans paysans ». […]. L'on doit alors se poser une question : ne s'agit-il pas d'une même conception théorique du travailleur ? N'est-ce pas cela que cache le refus du paysan ? L'homme déstructuré, déqualifié, normalisé, l'homme taylorisé, l'homme au travail brisé en multiples gestes inlassablement identiques […]. Le paysan est bien à l'opposé de ce rêve. Il représente le désordre car il se situe en dehors des normes du monde capitaliste et il en est au fond le perturbateur » (Ibid., p. 14-15)*

Cette citation met en visibilité le paradoxe auquel les paysans sont confrontés dans le cadre de la modernisation rationnelle des exploitations pour intégrer l'agriculture à l'économie capitaliste. Ils ne perçoivent pas (ou voient les seuls impacts négatifs) les progrès et améliorations portées par les tenants de la modernisation, en revanche ils mesurent la perte d'autonomie et de qualification liées à la parcellisation du travail et à la spécialisation, ainsi que l'accroissement de la dépendance aux intrants. Par leur recherche d'autonomie au regard de l'agro-industrie, ces paysans *« ont pris des chemins de traverse »* qui font qu'ils apparaissent moins vulnérables que les exploitations familiales engagées dans la modernisation et intégrées au modèle dominant (Ibid., p. 15). Le RAD prend ses racines lors de la première révolution fourragère des années 1950, à partir du CETA[126] de Mûr-Corlay en Côtes d'Armor où est impliqué André Pochon devenu célèbre par cette découverte d'augmentation de la production laitière sans intrants chimiques[127]. La technique consiste à mettre en place des prairies temporaires à base de trèfle blanc, c'est l'amorce d'une agriculture *« économe et autonome en Bretagne »* (Ibid., p. 73), qui se concrétisera en 1982 par la création du Cepada[128]. Dans l'Echo

[124] Le Réseau Agriculture Durable est né en 1994 dans le Grand Ouest de la France sur le thème de l'élevage laitier herbager (Deléage 2004, Op. cit.), il possède une antenne au lycée agricole de Naves en Corrèze.
[125] Conceptualisation de Marcel Mauss (in Ibid.).
[126] CETA : Centre d'Etudes Techniques Agricoles
[127] Source : http://www.cedapa.com/wp-content/uploads/2015/07/Echo-118.pdf
[128] Cepada : centre d'études pour un développement agricole plus autonome.

du Cepada et de l'Adage[129], en 2015, André Pochon raconte cette réussite sur sa petite exploitation de 9 ha[130].

Le point commun des deux formes de résistance analysées par Michèle Salmona en hautes vallées des Pyrénées basco-béarnaises avec l'ASAM et Estelle Deléage en Bretagne avec le Cepada, **est la recherche d'indépendance de pensée à l'égard de toute organisation, la définition de modalités d'actions définies après débats ou expérimentations, et surtout,** face à un modèle dominant d'agriculture sectorisée et spécialisée, **une ouverture sur la société avec des recherches de solidarités et la prise en compte des spécificités des territoires**.

La crise de 1973 n'a pas donné naissance mais a légitimé des tentatives d'agricultures différentes, en fondant cette diversité *« comme pratique économique rationnelle pour certaines formes de production »* (Rémy in Muller et al 1989, Op. cit., p.22). C'est la crise de l'agriculture industrielle qui va *« renforcer considérablement le développement d'initiatives hors normes, dans la mesure où, pour beaucoup, innover devient la condition même de la survie »* (Muller et al. 1989, Ibid., p. 22). La notion d'exploitation rurale définie par ces auteurs traduit ces nouvelles stratégies et regroupent trois caractéristiques : une stratégie entrepreneuriale complexe, une fonction commerciale qui tend à y occuper une position déterminante et une compétence managériale. Le management de systèmes complexes (production, transformation et commercialisation et à terme touristique) nécessite une « nouvelle qualification paysanne » (Ibid.).

Au début des années 1980, ces innovations se traduisent par trois types fondamentaux d'exploitations paysannes, organisé autour d'une fonction commerciale :

- L'agriculture/transformation/Commercialisation (ATC), fait appel à une pluri compétence et permet de conserver la valeur ajoutée dans « l'exploitation rurale » ;
- L'agriculture/Accueil à la Ferme (AAF) où l'exploitation est le support d'activités touristiques et récréatives ;
- L'agriculture/Artisanat/Services (AAS).

Toutes ces formes d'exploitations rurales analysées dans cette recherche traduisent, selon les auteurs, les innovations des paysans pour survivre. Elles ont la particularité de maintenir un lien territorial pour l'agriculture, contrairement au modèle industrialisé dominant, et de fonder un nouveau contrat avec la société.

[129] Adage : Agriculture durable, par l'autonomie, la gestion et l'environnement
[130] http://www.cedapa.com/wp-content/uploads/2015/07/Echo-118.pdf

Illustration en « bas pays de Brive »

Le développement du « bas pays de Brive », dans les années 1960 et 1970 transforme l'espace et la société locale, la modernisation de l'agriculture y est beaucoup plus complexe à mettre en œuvre que dans les zones de productions spécialisées (Alphandery et Bitoun 1977, Ibid.). Peut-on considérer que les paysans Corréziens organisent une forme de résistance ? Cette période amorce une importante transformation de l'espace périurbain de Brive par les politiques d'aménagement mises en œuvre, notamment pour développer les IAA dans la perspective d'améliorer le débouché des productions agricoles (Mounier et Mollard 1975, Ibid.), mais aussi comme évoqué précédemment, dans l'objectif de positionner la ville de Brive comme acteur majeur du développement des espaces ruraux périphériques. L'examen de la littérature scientifique traitant des résistances au développement du modèle unique de modernisation, a permis d'identifier les caractéristiques de cette opposition dans l'évolution de l'organisation agricole du bassin de Brive, spécificités issues d'un département marqué par des oppositions politiques et syndicales anciennes (Alphandery et Bitoun 1977, Ibid.). En effet, un syndicalisme de classe s'est construit en Corrèze au tout début du 20ème siècle, la « Fédération des travailleurs de la terre », prenant ses racines dans la lutte contre les propriétaires fonciers du 19ème siècle. *« « Le communisme rural » des années 20 rompt le rythme de l'unité paysanne et fait du département le lieu d'une lutte politique et syndicale qui ne faiblira pas »*. Pendant la seconde guerre mondiale, la Corrèze est une terre de résistance, les corporations paysannes s'opposent aux coopérations imposées par le régime de Vichy (Ibid., p. 117). En 1953, la FCSEA et la FDSEA se retrouverons au Comité de Guéret pour se coordonner avec seize autres fédérations du Massif Central et du Sud-Ouest, acte fondateur d'une gauche paysanne (Ibid. et Deléage 2004, Op. cit.). En 1974, le MADARAC[131] est créé par scission avec la FDSEA, ce qui affaiblit le « syndicalisme officiel » et va conduire au succès de la liste MODEF-MADARAC aux élections de la CA 19 (Alphandery et Bitoun 1977, Ibid., p. 118). **Dans ce contexte, la Corrèze semble s'organiser pour résister aux effets négatifs de la modernisation de l'agriculture, les encadrants y sont amenés à infléchir les politiques publiques par un accompagnement social de défense de la profession agricole.**

Une des caractéristiques de l'histoire syndicale de la Corrèze est de figurer dans le réseau des territoires qui ont contestés le leadership de la toute puissante FNSEA, par la recherche de

[131] MADARAC : Mouvement d'Action et de Défens pour l'Amélioration du Revenu des Agriculteurs Corréziens

modes alternatifs de production qui se concrétisera dans les années 1990 par l'intégration au Réseau Agriculture Durable (RAD) (Deléage 2004, Ibid.). Sur le territoire de la CABB, l'utilisation des opportunités économiques locales pour maintenir l'exploitation agricole familiale exclue de la modernisation est présente (Alphandéry et Bitoun 1977, Ibid.), ainsi qu'un positionnement critique qui se traduit par la forme d'un triple refus. Le premier refus est celui de la croissance imposée, le second celui de la dépendance (pour limiter l'endettement le paysan a recours à l'auto-construction, limite les investissements matériels, reste en polyculture) et le troisième celui de la spécialisation (Pernet 1982 in Muller 1984, Op. cit.). Ainsi, dans les 48 communes de la CABB, les RGA de 1979 et 1988 indiquent une forte présence de polyculture, les évolutions notoires concernent le développement des cultures maraichères (de 6 Ha à 77 Ha avec 104 producteurs supplémentaires, évolution liée à l'implantation de l'usine DIEPAL à Brive), le développement des vergers (de 430 Ha à 757 Ha et 92 producteurs supplémentaires) et le développement de cultures nécessaires à l'élevage bovin (le paysan corrézien préserve son autonomie). En ce qui concerne l'évolution de la surface moyenne des exploitations, elle passe de 13 Ha en 1979 à 15 Ha en 1988[132], surface moyenne qui était de 11 Ha au début des années 1960 (Meynier 1962, Ibid.). Ces résultats traduisent le peu d'impact de la politique de modernisation et de développement sur les modes de culture et les structures agricoles. A la fin des années 1970, le Bassin de Brive est majoritairement composé d'exploitations familiales de polyculture, sur de faibles superficies, les « résistances paysannes » observées par François Pernet y sont bien présentes (Muller 1984, Op. cit.). **L'exploitation rurale, forme d'adaptation pour résister à la crise agricole semble s'y être développée** (Muller et al. 1989, Op. cit.), **mais plutôt par la diversification des activités** possible en raison du développement économique du pôle urbain de Brive, sous l'impulsion d'un maire bénéficiant d'importantes ressources, dans cette période de politiques publiques en faveur des villes moyennes (Marty 2013, Op. cit.). Cette forme d'interdépendance positive entre l'agriculture et la ville favorise le maintien économique d'exploitations de petite taille à défaut d'assurer une préservation des sols agricoles.

Les publications scientifiques recensées ne révèlent pas une ouverture de la paysannerie sur la société, comme en Bretagne ou dans les hautes vallées Basco-Béarnaises, ni la présence d'exploitation rurale (Muller et al 1989, Ibid.) jusqu'à la fin des années 1970. Dans ce département marqué par des oppositions politiques et syndicales anciennes, la bipolarisation

[132] Source : RGA 1979 et 1988. Dans l'esprit des protagonistes de la modernisation la dimension d'une exploitation de polyculture modernisée se situe entre 20 et 50 hectares (Muller 1984, Op. cit.). La moyenne des exploitations de la CABB est nettement en dessous.

syndicale et les petites exploitations de polyculture, ne permettent pas à la politique d'encadrement de transformer les paysans en entrepreneurs (Alphandéry et Bitoun 1977, Ibid.), la résistance s'organise par le canal syndical et politique et par les parcours individuels des paysans en recherche d'autonomie pour leur survie (Pernet in Muller 1984, Op. cit.). Le système de production polyculture-élevage y prédomine, système qui permet l'autonomie de l'exploitation bien qu'il ait vocation à s'effacer au profit de la spécialisation encouragée par la modernisation de l'agriculture. Or, compte tenu de l'environnement socio-économique du Bassin de Brive, la polyculture avec les cultures de légumes, fruits rouges et tabac, la double activité et la valorisation patrimoniale par l'urbanisation de terrains, permettent aux petites exploitations de survivre dans cette période, aidées en cela par la « politique sociale » menée par les intervenants de l'encadrement (Alphandery et Bitoun 1977, Ibid.). **Ce maintien d'une agriculture aux conditions économiques souvent précaires crée les conditions, dans un espace au foncier morcelé, d'une urbanisation dispersée, car le pouvoir local peut difficilement se désolidariser de la « politique sociale » de l'encadrement agricole.**

b) Réforme de 1976 : un rendez-vous manqué pour le monde rural

La loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme vient compléter la loi foncière de 1975[133] en y apportant notamment des dispositions pour le milieu rural. Les plans d'occupation des sols sont considérés inadaptés au milieu rural et trop contraignants pour les petites communes. Le monde rural représenté par le Ministère de l'Agriculture avec l'aide des sénateurs qui en sont majoritairement issus, obtient des concessions de la part des fondateurs de cette nouvelle loi d'urbanisme, notamment par la création des zones d'environnement protégé (ZEP). Cependant, cet acquis apparent du monde rural, visant avant tout à protéger les productions agricoles, est obtenu dans le cadre d'un mouvement d'opinion en faveur de la protection de l'environnement, consacré par la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature. L'aménagement des espaces ruraux est abordé en termes de protection des espaces naturels, sans qu'il y ait réelle prise en compte de l'évolution des centres bourgs nécessaire au développement des zones rurales. L'agriculture ne fait toujours pas l'objet de dispositions particulières, elle n'est pas intégrée par le législateur qui élabore une politique

[133] La loi n° 75-1328 du 31 décembre 1975 portant réforme de la politique foncière instaure le plafond légal de densité (PLD) pour les communes dotées de POS opposables et les zones d'intervention foncières pour les communes de plus de 10 O00 habitants. Ces dispositions ne concernent que les villes, l'objectif étant de freiner la sur densification des centre villes.

publique relative à l'environnement dont les principes sont affichés par l'article 1er de la loi du 10 juillet 1976 :

> *« La protection des espaces naturels et des paysages, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent et la protection des ressources naturelles contre toutes les causes de dégradation qui les menacent sont d'intérêt général. Il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde du patrimoine naturel dans lequel il vit. Les activités publiques ou privées d'aménagement, d'équipement et de production doivent se conformer aux mêmes exigences. La réalisation de ces objectifs doit également assurer l'équilibre harmonieux de la population vivant dans les milieux urbains et ruraux. »*

La loi de 1976 introduit donc la prise en compte de l'environnement dans les documents d'urbanisme, ainsi que l'obligation d'une étude d'impact préalable à la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages pouvant porter atteinte au milieu naturel. **L'impact de l'agriculture intensive sur l'environnement commence à être perçue au regard de la ressource en eau potable, mais n'est pas vraiment exprimé dans le débat public marqué par les atteintes importantes à l'environnement de l'aménagement des infrastructures et de l'extension des villes.** Cet aspect est sans doute lié au contexte d'élaboration de la Loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux ICPE[134] suite à la catastrophe de *« Feyzin en 1966 (18 morts et 80 blessés) »* qui s'est *« déroulée dans un de ces établissements hors du contrôle des installations classées »*. Il convenait donc de renforcer le contrôle des établissements industriels et de compléter la nomenclature des activités sous contrôle (Lascoumes 1994, Op. cit., p. 130) au vue des risques ou nuisances de ces installations. L'agriculture, activité exercée dans les espaces de nature, y figure parmi les domaines à protéger :

> *« Article 1er de la Loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux ICPE*
> *Sont soumis aux dispositions de la présente loi les usines, ateliers, dépôts, chantiers et d'une manière générale les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature et de l'environnement, soit pour la conservation des sites et des monuments. »*

La loi du 10 juillet 1976 vise à organiser *« la conciliation des activités humaines, aménagement, activités agricoles, industrielles ou de loisir, avec un certain degré de protection des milieux »* (Ibid., p. 101), les activités concernées par les mesures de protection environnementale sont citées à l'article 2 de la loi :

[134] Installations Classées pour la Protection de l'Environnement

« Les travaux et projets d'aménagement qui sont entrepris par une collectivité publique ou qui nécessitent une autorisation ou une décision d'approbation ainsi que les documents d'urbanisme doivent respecter les préoccupations d'environnement. »

Ces premières lois de protection de l'environnement de 1976 définissent une politique de compromis entre des usages contradictoires aux tensions jamais résolues, et une politique d'organisation de la conciliation des différents usages de l'espace par la mise en place de procédures (Ibid.).

(1) La lutte anti-mitage : une orientation incomprise[135] du milieu rural avec une application inégale

La loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme, est marquée par la prise de conscience des effets néfastes de la loi d'orientation foncière de 1967 sur les espaces naturels. Il est considéré comme nécessaire de restreindre le droit de construire pour endiguer le mitage des espaces naturels, la nouvelle rédaction du Règlement National d'Urbanisme (Décret du 7 juillet 1977) traduit l'apparition de préoccupations nouvelles ou la reformulation de préoccupations plus anciennes. L'enjeu environnemental constitué de notions partielles comme la salubrité et la sécurité publique (R. 111-2), les risques naturels (R. 111-3) et la protection des sites (R. 111-3-2) s'étend à la notion de nuisances graves, le bruit en particulier (R. 111-3-1) ou plus généralement de conséquences dommageables pour l'environnement (R. 111-14-2). La notion de desserte d'un terrain en vue de la construction est précisée en fonction de l'accessibilité des engins de lutte contre l'incendie et de la sécurité des usagers des voies publiques (R. 111-4), les problèmes d'équipement et de fonctionnement des collectivités font l'objet d'un article nouveau et essentiel (R. 111-13) ainsi formulé :

« Le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation et leur importance imposent, soit la réalisation par la commune d'équipements publics nouveaux hors de proportion avec ses ressources actuelles, soit un surcroît important des dépenses de fonctionnement des services publics. »

La notion de « mitage » ou d'urbanisation dispersée, incompatible avec la vocation des espaces naturels environnants, en particuliers lorsque ceux-ci sont peu équipés, ou susceptible de compromettre les activités agricoles ou forestières, apparaît très clairement (R. 111-14-1). La circulaire du 16 mars 1977, du Ministère de l'Equipement relative à la sauvegarde des espaces

[135] Claude MARTlNAND, L'arbitraire au service d'un mythe : R.N.U. et mitage, Métropolis n° 41 -42, PP 80-83, 1979 (cité dans Thomas 1998, Ibid).

ruraux et naturels, décrit en préambule le phénomène du mitage tout en évaluant ses conséquences néfastes :

> *« Les espaces ruraux et les paysages naturels sont menacés par l'urbanisation diffuse et par des installations ou des travaux qui en changent radicalement l'affectation.*
> *Cette évolution fausse le marché foncier et gêne le développement des activités agricoles. En outre, toute construction ou installation constitue un précédent qui en suscite d'autres, engageant les collectivités locales dans des dépenses d'équipement et de fonctionnement disproportionnées à leurs moyens.*
> *Enfin les équilibres naturels fragiles sont progressivement rompus, au-delà de considérations esthétiques, tout un patrimoine est menacé.*
> *Il faut donc renforcer votre action pour mettre fin à cette évolution. »*

La lutte contre le mitage s'engage ainsi dans toute la France sur ces bases, confortée ensuite par le nouvel article R. 111-14-1 du code de l'urbanisme, mais aussi *« l'article R. 111-21 qui permet d'interdire les constructions qui, par leur situation, sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des sites ou des paysages naturels »*.

L'analyse des archives des 16 communes de la CABB, ne révèle pas d'implication diligente des services de la DDE de Corrèze, mais plutôt un accompagnement bienveillant de collectivités en difficulté pour l'application du droit des sols[136]. Dans ces départements ruraux où l'agriculture est composée de petites exploitations de polyculture, les maires utilisent leur capacité d'intercession pour mobiliser le pouvoir d'appréciation de l'administration. Cette application bienveillante de la règle par les services de l'État est favorisée en Corrèze par une permanence depuis de nombreuses années de représentants de ce territoire rural dans des fonctions gouvernementales. Par ailleurs, **le concept de mitage n'est pas clair pour tout le monde,** il n'a pas forcément de valeur négative pour les élus du milieu rural. Il est d'ailleurs souvent difficile pour les représentants de l'administration de convaincre les élus ruraux par les seules considérations générales sur l'environnement ou même sur l'économie agricole, surtout dans les zones en difficulté économique. De plus, dans les régions où l'habitat est traditionnellement dispersé, l'argument perd également beaucoup de sa pertinence. Sur l'aspect économique, compte tenu des structures intercommunales de gestion des services en place, le surcoût pour la commune de cette forme d'urbanisation n'est pas évident à démontrer compte tenu de la prise en charge de frais d'extension ou de renforcement de réseaux par des syndicats

[136] L'implication de l'auteur de cette thèse en début de carrière en DDE de la Gironde peut témoigner d'un engagement des services de l'Equipement dans l'application de la circulaire pour l'interprétation des nouvelles règles du RNU de 1977. En revanche, les enquêtes réalisées à la DDE du Lot dans le cadre de la réalisation du mémoire de DESS en 1997 ont mis en visibilité une application proche de celle constatée en Corrèze, sur des territoires aux caractéristiques sociales et agricoles proches.

intercommunaux de gestion de l'eau potable ou de l'électricité. Si le mitage doit être contrôlé par les services de l'État, l'urbanisation dispersée permet aux communes d'envisager une croissance et pour les propriétaires fonciers une valorisation patrimoniale.

La lutte anti-mitage se traduit par le renforcement du statut des zones naturelles protégées des POS avec l`idée que cette protection doit être assurée par une réglementation claire et rigoureuse, ce qui est précisé par la circulaire du 16 mars 1977 relative à la sauvegarde des espaces ruraux et naturels :

> *« Vous veillerez à ce que les dispositions applicables aux zones naturelles à protéger au titre de leur valeur agricole ou de leur valeur en tant que site, délimitées par les plans d'occupation des sols, assurent de manière efficace leur protection.*
> *Ces dispositions devront donc prévoir avec clarté et rigueur l'interdiction de construire, de réaliser des lotissements ou des installations de nature à porter atteinte aux paysages. »*

La nouvelle réforme, par la modification du contenu de l'article L 123-1 du code de l'urbanisme, vient préciser ce qui doit être préservé de l'urbanisation.

(2) La protection des espaces agricoles et des paysages[137] : une agriculture patrimonialisée avec une tentative d'encadrement de l'urbanisation dispersée

Les zones destinées à demeurer agricole sont choisies en fonction de la valeur agronomique des sols, de l'existence de terrains comportant des équipements spéciaux importants, et depuis la réforme, des structures[138] agricoles. Cette prise en considération des structures de l'exploitation s'appuie sur le fait qu'il serait anormal que des exploitations aient une partie de leurs terres en zone urbaine et l'autre partie en zone agricole, mais aussi sur le fait qu'il convient de ne pas sacrifier à l'urbanisation des unités économiques viables. La participation des représentants de la profession agricole (Chambre d'Agriculture) à la délimitation des zones urbaines et agricoles est désormais prévue par le législateur, elle ne dépend donc plus de la bonne volonté des préfets. Au même titre que les Chambres de Commerce et les Chambres des Métiers suite à la loi du 27 décembre 1973, **les Chambres d'Agriculture sont désormais associées, à leur demande, aux procédures d'urbanisme**. Au-delà de la protection des espaces agricoles, les nouvelles

[137] Maurice OBLIN, Le nouveau statut des espaces agricoles et des zones de paysages protégés par le P0S, C.E.T.E. Nord-Picardie, Janvier 1979 (cité dans Thomas 1998, Ibid).
[138] Le terme de structure est entendu au sens de caractéristiques de l'exploitation agricole.

dispositions de la loi renforcent les mesures de protection relatives aux secteurs naturels (article R. 123-18-1° b du Code de l'Urbanisme). Le nouveau texte précise que le site doit présenter un intérêt esthétique et le milieu naturel un intérêt écologique. Dans ces zones de protection, classées généralement en ND, la réforme ouvre la possibilité « d'aménager » la réglementation du POS en vue d'éviter l'urbanisation diffuse. Selon les nouvelles dispositions de l'article L. 123-2, dans les zones à protéger en raison de la qualité de leurs paysages, les POS peuvent déterminer les conditions dans lesquelles des transferts de coefficient d'occupation des sols sont susceptibles d'être opérés avec l'accord de l'autorité administrative. Les transferts ont pour but de regrouper les constructions dans une partie de la zone à protéger et de supprimer tout droit à bâtir dans les autres parties. **Le dispositif de transfert de COS en zone ND** aurait pu constituer un outil intéressant pour organiser la répartition des droits à construire dans les communes rurales, instituant ainsi de véritables mesures de protection pour les espaces ne disposant pas de droits à construire. Le législateur n'a pas retenu cette orientation, car il a précisé que *« peuvent seules être délimitées les zones qui constituent un paysage de qualité à l'exclusion des parties de territoires présentant un intérêt pour le développement des exploitations agricoles ou forestières »*. **Ce renforcement des mesures de protection des espaces naturels est la traduction d'une volonté des milieux de l'urbanisme de préserver la qualité des espaces de loisir et de tourisme, en dehors de toute préoccupation économique et sociale des espaces concernés.** Le plan d'occupation des sols devient pour le milieu rural un outil de protection des espaces à ne pas urbaniser, atténuant ainsi sa fonction première de définition de règles de construction nécessaires à la production d'une forme urbaine, il demeure toujours dans une fonction de répartition de droits à construire.

La Circulaire n° 78-40 du 2 mars 1978 relative à l'adaptation et à l'actualisation des instructions relatives aux plans d'occupation des sols, vient préciser le contenu des zones NB des POS car jusque-là ces zones naturelles ordinaires n'avaient pas d'affectation bien définie : la construction y était possible avec très peu de contraintes et les espaces concernés n'avaient pas de vocation agricole affirmée. La circulaire indique donc que *« la notion de zone NB avait, avant la loi du 31 décembre 1976, une base législative (ancien article L. 123-2). Cette base a été supprimée, les plans d'occupation des sols ne conservent pas moins le pouvoir de créer des zones NB. **Ce type de zone doit être étroitement circonscrit aux territoires déjà « mités » de constructions, où une vraie zone naturelle ne se justifierait pas** et où il n'est cependant pas souhaitable de susciter une urbanisation plus dense. Dans de telles zones les règles de 1 000 m2 et 4 000 m2 sont raisonnables mais l'abrogation de la loi n'empêche pas de fixer des normes de superficies différentes, par exemple plus élevées, si la configuration du*

parcellaire le rend nécessaire. ***Les lotissements doivent y être interdits*** *»*. Le législateur de 1976 s'est montré soucieux du respect de la réglementation des POS en décidant qu'elle devait être appliquée sans dérogation. Le nouvel alinéa 5 de l'article L. 123-5 du code de l'urbanisme stipule en effet que *« les règles et servitudes définies par un plan d'occupation des sols ne peuvent faire l'objet d'aucune dérogation à l'exception des adaptations mineures rendues nécessaires par la nature du sol, la configuration des parcelles ou le caractère des constructions avoisinantes »*.

Cependant, la distinction entre dérogation et adaptation mineure peut paraître délicate, et bien que le coefficient d'occupation des sols soit relativement faible, il n'est pas totalement interdit de construire en zone NC ou ND. En ce qui concerne les droits et garanties des citoyens, la réforme de l'urbanisme donne aux défenseurs des espaces agricoles et paysagers du POS la possibilité de se manifester utilement. En effet, les associations se proposant d'agir pour la protection du cadre de vie et de l'environnement auront désormais, à condition d'être reconnues (doivent notamment faire preuve de leur existence et de leur permanence), la possibilité de se porter partie civile devant les tribunaux judiciaires en ce qui concerne les infractions à la législation de l'urbanisme. Cette possibilité reconnue par l'article L. 160-1 écarte le principe selon lequel en matière d'urbanisme l'opportunité des poursuites était appréciée par le Directeur Départemental de l'Equipement et par le Parquet. Par ailleurs, les associations locales d'usagers, agréées selon les modalités définies par Décret, pourront être consultées lors de l'élaboration des plans d'occupation des sols. La loi de 1976, permet de progresser de procédures d'urbanisme conjointes (État - collectivités locales) vers un urbanisme concerté. **Les POS sont désormais utilisés pour la lutte « anti- mitage » par la restriction du recours à la zone NB pour les espaces naturels ordinaires, et les associations de défense de l'environnement obtiennent une reconnaissance dans les procédures d'élaboration des documents d'urbanisme.**

Cependant cette mesure n'entre pas en application en Corrèze où le POS de Brive de 1979 ne comporte pas de zones agricoles protégées et dispose de zones NB très généreuses[139] (cf. figure 6). Le POS considéré comme inadapté pour les communes rurales, la loi du 31 décembre 1976, portant réforme de l'urbanisme, définit la Zone d'Environnement Protégé (ZEP) comme nouvelle procédure d'aménagement de l'espace rural. Cette évolution législative contribuera-t-elle au rapprochement des Ministères de l'Agriculture et de l'Équipement ?

[139] Ces vastes zones NB demeurent dans le POS révisé de 1985 avec 1 833 Ha parmi les 3 464 Ha de zones naturelles, pour une superficie communale de 4 859 Ha (source : POS révisé de 1985, rapport de présentation p. 55, archives municipales 27W583).

Figure 6 : POS de Brive – Extrait plan de zonage secteur rural



Source : POS de Brive 1979, extrait zonage rural

(3) La zone d'environnement protégé : un outil d'aménagement de l'espace rural au contenu portant en germe son échec[140]

La Zone d'Environnement Protégé (ZEP) est la traduction d'une volonté de protection des espaces naturels pour endiguer le mitage, outil d'urbanisme opposable aux tiers à « l'inspiration rurale » marquée, elle répond à une double préoccupation : la protection de l'espace rural et la maitrise de l'occupation des sols. La ZEP a notamment pour objet *« la protection de l'espace rural, des activités agricoles et des paysages »* (art. L 143-1 du Code de l'Urbanisme), cette protection concerne donc en priorité la terre, instrument de production qu'il s'agit de défendre ainsi que la valorisation des activités agricoles (zones agricoles, zones boisées, zones à préserver sur le plan des sites). Elle permet aux communes rurales connaissant un développement modéré de la construction, de disposer pour organiser cette croissance urbaine d'un nouvel outil plus complet que le RNU, mais moins complexe et détaillé que le POS. Depuis

[140] Denis Suisse-Guillaud, Organisation et aménagement de l'espace rural à travers les Zones d'Environnement Protégé, Min. Agriculture, Atelier Régional d'Etudes Economiques et d'Aménagement Rural Rhône-Alpes (DDA Haute Savoie, Décembre 1979) (Ibid).

1973, on assiste à la mise en place de P0S en milieu rural et cette pratique suscite de nombreuses réflexions sur les méthodes et les problèmes de procédure : place de l'agriculture dans le POS, rôle de la DDA[141] dans l'élaboration des POS, statut des zones agricoles. En 1975, les POS ne couvrent qu'un dixième du territoire mais les méfaits de l'urbanisation dispersée ne sont pas absents du reste. Parallèlement, dans les milieux de l'urbanisme la recherche d'un cadre réglementaire pour la protection de l'environnement se poursuit. Certes, il existe de nombreux textes susceptibles d'être utilisés dans le domaine, mais leur inefficacité est confirmée par leur nombre, RNU, Zone à Architecture Imposée, Zone Sensible, Zone à Caractère Pittoresque et il est par ailleurs exclu d'utiliser le POS dans le but principal de préserver les zones naturelles non urbanisées (insuffisance de moyens des DDE pour leur élaboration et coût). Lors de l'élaboration de la réforme de l'urbanisme de 1976, le gouvernement institue dans son projet de loi une Zone de Protection des Paysages (ZPP) dans laquelle l'occupation et l'utilisation du sol est soumises à des prescriptions architecturales et à des règles particulières. Ce projet de loi est assez sensiblement modifié devant l'Assemblée Nationale : **ces zones de protection des paysages doivent être notamment instituées dans les communes ayant fait l'objet d'un remembrement rural et doivent avoir pour but non seulement la protection des paysages mais aussi celle de l'espace rural et des activités agricoles.** Partie d'une préoccupation des milieux de l'urbanisme de protection des paysages, la ZPP sous l'influence du monde agricole devient la Zone de Protection de l'Espace Rural, des Activités Agricoles et des Paysages (ZPERAAP). **La commission de remembrement et la commission du plan d'aménagement rural sont associées à son élaboration**. Adoptées devant l'Assemblée Nationale, ces dispositions sont soumises au Sénat. La terminologie change et le sigle ZEP apparaît, un débat s'instaure sur le rôle de la commission communale de remembrement et un amendement visant à supprimer la consultation de cette commission est rejeté. Les débats parlementaires ont pour effet d'introduire de larges références à l'aménagement rural et au code rural, faisant finalement de la ZEP un document bien plus tourné vers l'aménagement rural et agricole que le projet de ZPP (Zone de Protection des Paysages). **On peut considérer que la ZEP devient un véritable « croisement » du document d'urbanisme et des procédures d'aménagement rural.**

L'application de la loi fait l'objet de tractations entre les Ministère de l'Agriculture et de l'Equipement. Dans les ZEP telles qu'elles sont définies par la loi, deux administrations se trouvent concernées, celle de l'Equipement puisqu'il s'agit d'un document d'urbanisme et celle de l'Agriculture, la création de la commission de remembrement et de la commission du plan

[141] Direction Départementale de l'Agriculture

d'aménagement rural étant de son ressort. Cependant le décret n'a pas fait mention de l'élaboration conjointe entre les deux administrations. Avant d'aboutir à la circulaire conjointe Equipement-Agriculture du 13 juillet 1978, des discussions sur la procédure ont lieu entre ces deux ministères n'ayant pas pu trouver un terrain d'entente sur le contenu de la loi. Deux points font véritablement l'objet d'une tractation entre ces deux ministères en situation d'associés-rivaux. Il s'agit tout d'abord de la responsabilité de l'instruction, pour le Ministre de l'Equipement ce doit être le DDE sous l'autorité du Préfet et pour le Ministre de l'Agriculture ce doit être le DDA et le Préfet dans le cas de ZEP venant après un aménagement rural[142] (remembrement en particulier), et le DDE et le Préfet dans les autres cas. Finalement après médiation des Ministres (on parle à ce propos de Yalta administratif), le principe de l'élaboration conjointe avec compétence du DDE pour la fixation des règles d'urbanisme et du DDA pour la protection des espaces agricoles est retenu.

Le second point d'achoppement porte sur la composition du groupe de travail chargé de l'élaboration. Le Ministre de l'Equipement ne veut en aucun cas que la commission de remembrement fasse office de groupe de travail, il reconnaît cette compétence à la commission PAR « en échange » du retrait de la commission de remembrement. Celle-ci ne serait plus groupe de travail mais *« ferait des propositions à chaque étape de la procédure »*. Dans les autres cas le groupe de travail de la ZEP est assez semblable à celui d'un POS. Au-delà de ces problèmes de procédure, l'élaboration de la loi et son application sont révélatrices de pressions et d'enjeux considérables sur l'espace rural et des différentes fonctions attribuées à cet espace au regard d'approches toujours sectorielles. **Deux conceptions s'opposent, pour l'Agriculture la ZEP est un outil d'aménagement rural** permettant la valorisation de l'espace

---

[142] La politique d'aménagement rural est définie à l'article L111-2 du code rural et de la pêche. La version issue de la Loi 92-1283 du 12 décembre 1992 stipule :

« Pour parvenir à la réalisation des objectifs définis en ce domaine par le présent titre, la politique d'aménagement rural devra notamment :

1° Favoriser le développement de toutes les potentialités du milieu rural ;

2° Améliorer l'équilibre démographique entre les zones urbaines et rurales ;

3° Maintenir et développer la production agricole tout en organisant sa coexistence avec les activités non agricoles ;

4° Assurer la répartition équilibrée des diverses activités concourant au développement du milieu rural ;

5° Prendre en compte les besoins en matière d'emploi ;

6° Encourager en tant que de besoin l'exercice de la pluriactivité dans les régions où elle est essentielle au maintien de l'activité économique ;

7° Permettre le maintien et l'adaptation de services collectifs dans les zones à faible densité de peuplement. »

Les procédures mises en œuvre sont le PAR pour le niveau intercommunal et les différentes modalités d'aménagement foncier au niveau communal : remembrement rural, remembrement « article 10 », réorganisation foncière, échanges d'immeubles ruraux ou échanges amiables multilatéraux, mise en valeur des terres incultes, remembrement-aménagement, aménagement foncier forestier, l'aménagement foncier agricole et forestier, réglementation des boisements, échanges et cessions d'immeubles forestiers (ECIF).

agricole, le reste du territoire communal étant considéré comme relativement secondaire, et pouvant éventuellement se voir traité par un minimum de prescriptions. **Pour l'Equipement, la ZEP est un outil d'urbanisme** permettant la protection des paysages et des espaces naturels, mieux adapté que le POS pour la gestion des espaces à ne pas urbaniser en milieu rural, et surtout plus fiable que le RNU.

La vision controversée de la ZEP par les acteurs centraux porte ainsi en germe son échec comme instrument d'aménagement de l'espace rural et, pour le législateur, les amendements du parlement transformant la zone de protection des paysages en ZEP marquent son souci de protéger l'activité agricole et d'associer les agriculteurs à travers les chambres d'agriculture pour son élaboration. Cependant, on peut se demander si la ZEP et les principes qui ont guidé l'élaboration de la loi n'ont pas été oubliés quand les sénateurs réclament des *« cartes communales : procédure simplifiée et opposable aux tiers »*. Ainsi, l'agriculture ne serait-elle prise en compte que par les dispositions du RNU, ce qui constitue sur ce plan un recul par rapport à la ZEP. Pour le Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie (M.E.C.V.)[143], la Direction de l'Urbanisme et des Paysages (DUP) est chargée de l'élaboration des documents d'urbanisme et en particulier des POS. Peu à peu une logique POS, outil de planification essentiellement urbain émerge, la ZEP est donc considérée comme un *« document d'urbanisme simplifié qui prend en compte les problèmes d'aménagement rural »*[144]. La logique POS marque la « pratique » des ZEP communales par l'Equipement : conception, objet, structure du règlement, méthodologie des ZEP sont calquées sur celles des POS[145], avec des nuances en ce qui concerne l'objet, les services centraux de l'Equipement s'attachant à l'aspect paysager de la ZEP. Le discours sur les POS n'est pas non plus dépourvu d'ambiguïté : *« c'est un document qui peut tout faire, qui peut être très simple »*. Sur le plan de la procédure, la collaboration avec les services de l'Agriculture ne suscite qu'assez peu d'enthousiasme[146]. La profession agricole met en doute *« la volonté de l'administration de mener une politique d'aménagement programmé et rationnel dans les zones rurales dont les ZEP pourraient être l'atout majeu*r »[147] . D'ailleurs le contenu de la circulaire du 7 mai 1980 nous éclaire sur **la position du Ministère chargé de l'urbanisme et de l'aménagement** pour les communes rurales, lorsque pour lutter contre le

[143] L'appellation du Ministère chargé de l'urbanisme et de l'aménagement traduit bien l'esprit de la loi de 1976.
[144] Patrick Hocreitere, MECV, stage Z.E.P. CRU, 25 juin 1979.
[145] Circulaire de la Direction de l`Urbanisme et des Paysages sur le contenu et le règlement des ZEP., mars 1979 (ibid.).
[146] Dès fin 1977, une note de la Direction Régionale de l'Equipement Ile de France indique *« cette procédure qui évince en partie la DDE risque d'être d'une lourdeur déconcertante »* (Ibid.).
[147] Lacroix E., Editorial in Information Agricole, juin 1978, p. 5 (Ibid.).

mitage, il est indiqué : *« ceci conduit à préconiser, pour les petites communes rurales où la pression de la construction resterait trop faible pour justifier la prescription d'un POS, l'élaboration de guides communaux d'application des règles nationales d'urbanisme souvent appelés cartes communales ». « **Le Ministère de l'Agriculture** attache une importance particulière à la procédure ZEP et est décidé à poursuivre leur mise en place »*[148]. L'intérêt de cette administration pour cette nouvelle procédure est clairement affirmé, simplement associée à l'élaboration des POS, elle se voit confier la responsabilité de l'élaboration des ZEP conjointement avec les services de l'Equipement. Cette « promotion » et l'intérêt pour cette procédure poussent les services de l'Agriculture à être assez actifs. La procédure ZEP n'est pas codifiée par les services centraux, les ateliers régionaux et départementaux ont toute latitude pour expérimenter diverses méthodes et différentes approches. Néanmoins, le souhait du Ministère est de faire de la ZEP un document d'aménagement rural et d'examiner à cette occasion les principaux problèmes de la (ou des) commune(s) avec la municipalité et les agriculteurs[149].

- **Le contenu de la ZEP porte en germe son échec**[150]

La ZEP est le résultat d'un compromis entre l'Agriculture qui veut un véritable outil d'aménagement de l'espace rural et l'Equipement qui souhaite mettre en place un outil d'urbanisme adapté à la protection des paysages et des espaces naturels, moins lourd et moins onéreux à mettre en œuvre. Les débats parlementaires voient s'opposer les représentants du monde urbain souhaitant protéger les paysages et les espaces naturels sensibles du point de vue de l'environnement, pour des objectifs essentiellement de tourisme et de loisirs, et les représentants du monde rural défendant les intérêts de la profession agricole, qui de ce fait se préoccupent essentiellement de la valorisation des espaces agricoles. En fait deux cultures différentes qui ont des difficultés à se comprendre, ce qui ne permet pas d'aborder l'avenir des espaces ruraux sous tous leurs aspects : socioéconomiques, patrimoniaux, paysager et environnementaux. Ainsi la ZEP, outil d'aménagement des espaces ruraux voulu par l'administration de l'Agriculture, se trouve-elle limitée dans son contenu aux dispositions de protection, ce qui se traduit par des manques au niveau du caractère opérationnel de sa mise en œuvre. Par rapport au POS un certain nombre de dispositions font défaut pour un aménagement planifié et organisé des communes rurales :

---

[148] Thiellet M., stage ZEP ADPRINA, 6-7 février 1979 (Ibid.).

[149] LOF et Aménagement Rural, p. 15-5 publication de l'ACEAR, cahiers de l`ACEAR, n° 8-14-21 (Ibid.).

[150] Hocreitere P., Perignon S. et Olmi M., Zones d'environnement Protégé : Bilan et perspectives, Etudes foncières n° 13, PP 14~17 et P 25, Printemps 81 (Ibid.).

- **Les mesures de sauvegarde** et notamment le sursis à statuer sur les demandes d'occupation ou d`utilisation du sol durant l'élaboration ;
- **Les emplacements réservés**, dont l'inscription permet d'éviter qu'un terrain destiné à servir d'emprise à un équipement public ne fasse l'objet d'une utilisation incompatible avec sa destination future ;
- **Le coefficient d'occupation des sols** qui a un rôle non négligeable pour la définition et la fixation de la capacité d'urbanisation, la forme urbaine, le niveau des valeurs foncières, mais aussi les possibilités offertes par la loi de transfert de COS dans des zones à protéger notamment pour la qualité des paysages ;
- **Le droit de préemption** de la zone d'intervention foncière institué au bénéfice de la commune.[151]

Par ailleurs, **si le contenu du document est plus simple que celui du POS, sa procédure semble quelquefois plus complexe ou plutôt mal adaptée au contexte local**. En effet, l'obstacle le plus souvent rencontré trouve son origine dans les dispositions de l'article R. 143 - 3 du Code de l'Urbanisme qui prévoit que lorsque le territoire mis à l'étude est entièrement inclus dans un plan d'aménagement rural, c'est la commission plénière du PAR qui tient lieu de groupe de travail pour l'élaboration de la ZEP[152]. Adoptée afin d'assurer une étroite coordination entre le PAR et la ZEP, cette disposition a rencontré malheureusement l'hostilité quasi générale des élus locaux. Si les élus considèrent la présence des services de l'État au groupe de travail comme normale, ils n'admettent pas facilement que l'aménagement du territoire communal puisse être abandonné à une commission supra-communale où ils sont peu et mal représentés, parfois même pas représentés. Au 1er avril 1981, on comptait seulement 296 ZEP mises à l'étude, dont seulement 71 avaient franchi l'étape ultime que constitue l'arrêté préfectoral de création[153]. **La ZEP outil d'urbanisme incomplet, avec pour principal objectif la protection des espaces naturels, sans réelle prise en compte de la spécificité de la question agricole** (protection au même titre que les espaces naturels), **dans un contexte de**

---

[151] Plusieurs propositions de loi au Sénat et à l'Assemblée Nationale montrent bien que de tels instruments ne sont pas spécifiques aux communes urbaines et qu`ils sont également indispensables aux communes rurales, même en l'absence de POS : cf. proposition de loi n° 230 tendant à faciliter la revitalisation des villages par la création de zones d'intervention en agglomération rurale, enregistrée le 8 mars 1979 à la présidence du Sénat; proposition de loi n° 911 tendant à favoriser la revitalisation des villages, enregistrée le 30 janvier 1979 à la présidence de l'Assemblée Nationale; proposition de loi n° 1230 tendant à instituer un droit de préemption au profit des communes rurales enregistrée le 25 juin 1979 à la présidence de l'Assemblée Nationale.

[152] Disposition obtenue par l'administration de l'Équipement pour que le groupe de travail ne soit pas la commission de remembrement communale (commission plus sensible aux questions d'économie agricole qu'aux questions d'aménagement de l'espace (Cornu 1978, Op. cit.).

[153] A la même date, plus de 10 000 POS étaient prescrits et plus de 5 000 étaient rendus publics. On peut rappeler par ailleurs, le développement de la pratique d`élaboration des « cartes communales », dont le nombre pouvait être estimé à 4 000.

réticence à l'intercommunalité, n'est-elle pas condamnée à disparaître à la prochaine loi d'urbanisme ?

Les services des DDE peu enthousiastes pour s'impliquer dans l'élaboration des ZEP encouragent les communes rurales à formaliser des cartes communales pour délimiter les zones constructibles pour ne pas appliquer le RNU au coup par coup.

(4) La carte communale : éviter le coup par coup pour endiguer le mitage mais sans projet fédérateur pour le territoire[154]

La carte communale est née au niveau local d'une prise de conscience au cours des années soixante-dix de la nécessité de réguler le développement de l'habitat dispersé en milieu rural afin de préserver les espaces agricoles et de sauvegarder les espaces naturels. Ce document répond à la difficulté d'une gestion au coup par coup des autorisations d'occuper ou d'utiliser le sol en milieu rural. Issue de la pratique, la carte communale s'inscrit en dehors de tout cadre institutionnel, elle est encouragée par diverses circulaires[155], qui ont sans nul doute participé largement à la multiplication de ce genre de documents. L'objet et la justification de la carte communale est transcrit dans « le guide communal d'application du RNU »[156], il s'agit de la carte d'application au territoire communal des règles nationales d`urbanisme qui permet de répartir les droits à construire, en évitant l'appréciation au coup par coup. Elle permet ainsi d'éviter les divergences entre les élus et l'administration ainsi que les incohérences sources d'injustices, tout en dispensant la collectivité de se doter d'un POS ou d'une ZEP. En effet, la définition d'un terrain constructible est souvent source de divergence selon que l'on privilégie la desserte des terrains ou leur localisation, notamment par rapport à l'activité agricole ou la sensibilité du site. Le territoire communal est ainsi découpé en zones dans chacune desquelles s'applique un ou plusieurs articles du règlement national d'urbanisme :

- **Zones à vocation agricole** où doit s'appliquer **l'article R. 111-14-1** : dans ces secteurs, hormis les constructions de bâtiments agricoles et de logements d'exploitants, les permis seront refusés, l'implantation d'habitations étant de nature à compromettre les activités

---

[154] MELATT et Association des maires de France, Cartes communales, Min. de l'Equipement, du Logement, de l`Aménagement du territoire et des Transports, Direction de l'Architecture et de l`Urbanisme, STU, Octobre 1987 (Ibid.).

[155] Loi du 31 juillet 1976. Circulaires du 16 mars 1977, du 13 juillet 1978, du 12 octobre 1978 et du 7 mai 1980 (Ibid.).

[156] Oblin Maurice, Le guide communal d'application du R.N.U., Document d'aménagement des petites communes, CETE. Nord /Pas de calais, juin 1980 (Ibid.).

agricoles *« notamment en raison de la valeur agronomique des sols, des structures agricoles, de l'existence de terrains produisant des denrées de qualité supérieure ou comportant des équipements spéciaux importants »* ;

- **Zones dans lesquelles les paysages doivent être protégés** en application de **l'article R.111–21** ;
- **Zones constructibles** au regard de **l'article R. 111-9**, c'est à dire desservis par les réseaux d'égouts et de distribution d'eau potable ;
- **Zones où les permis doivent être refusés** en vertu de **l'article R. 111-13**, les constructions imposant la réalisation d'équipements publics nouveaux hors de proportion avec les ressources de la commune ou un surcroît important des dépenses de fonctionnement des services publics.

Le refus ou la délivrance du permis de construire ne dépend donc plus de l'appréciation subjective de la personne chargée d'instruire la demande (services déconcentrés de l'Équipement)**, mais d'une décision prise préalablement à cette demande par l'administration et les élus.**

L'élaboration de ces documents suit différentes démarches selon les départements car le Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie n'a pas donné de directives précises dans ce domaine. Dans la plupart des cas, l'élaboration est conduite par les DDE en s'appuyant sur un maximum de données objectives : équipements, réseaux, démographie, évolution du parc de logements, nature des sols, étude paysagère, structure et localisation des exploitations agricoles. A partir de cette analyse, une délimitation des zones constructibles est réalisée et soumise à la discussion des élus, puis à l'approbation du conseil municipal, en dehors de toute information ou consultation du public et de tout projet d'aménagement communal. Le caractère confidentiel de la démarche conduit les services de l'Agriculture à voir avec inquiétude le développement de la pratique des cartes communales par les services de l'Equipement. Les cartes communales sont au service de la répartition des droits à construire et ne se préoccupent pas de la gestion des espaces à ne pas urbaniser, les services de l'Agriculture ne sont pas associés à la démarche. Quant au contenu du document, il se limite pour l'essentiel à la délimitation des zones constructibles, en fonction des équipements existants (réseaux, équipements publics) et des espaces à protéger (secteurs agricoles, paysages de qualité).

La carte communale peut tout d'abord avoir pour résultat d'empêcher l'édification de constructions éparses qui a des effets négatifs tant à l'égard des paysages et de l'activité agricole que pour la vie locale. Cet effet est d'ailleurs devenu un objectif officiel fixé par la circulaire du

7 mai 1980 du Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie. Pour les communes ne justifiant pas l'élaboration d'un POS, le Ministre appelle l'attention des Préfets et des DDE sur le fait que ces documents

> *« ne doivent en aucun cas aboutir à une remise en cause de mes directives sur la lutte contre le mitage et la protection des terres agricoles. Il vous appartient, là où des difficultés locales ne permettraient pas de les établir dans des conditions conformes à la politique définie par le gouvernement, d'appliquer strictement les règles nationales d'urbanisme plutôt que d'entériner des documents trop laxistes ».*

Un deuxième avantage de la carte communale est mis en avant par les services de l'Equipement, c'est qu'en l'absence d'élaboration de document de planification, elle amène élus et administration à réfléchir ensemble sur l'évolution et l'avenir de la commune. Cependant, malgré ses avantages la carte communale fait l'objet de critiques. D'une part, le projet n'est pas soumis à une enquête publique, ce qui empêche la population de se prononcer sur le bien-fondé des orientations d'aménagement adoptées. D'autre part, aucune procédure de modification ou de révision n'existe, ce qui se traduit par une fragilité de la règle qui peut être remise en cause à la demande du maire ou de l'administration avec l'accord de l'autre. **Quel crédit accorder en effet à un zonage qui peut être remis en cause sans grande difficulté ?**

c) Fin des années 1970 : inefficacité du renforcement de la règle

Avec le recul des années 1990, la loi du 31 décembre 1976 apparaît comme un rendez-vous manqué pour le monde rural. L'organisation des Ministères de l'Agriculture et de l'Équipement n'a pas permis de fédérer les différentes approches des espaces naturels, la situation de concurrence entre les DDA et les DDE, les oppositions entre ces deux administrations font que la loi résultat d'arbitrages met les différents acteurs sur la défensive. Les DDA se positionnent principalement en défenseur de l'économie agricole : les espaces agricoles doivent être protégés, le reste du territoire pouvant être laissé à toute autre utilisation, notamment à l'accueil de constructions. Les DDE qui se préparent à la déconcentration de l'instruction des actes d'application du droit des sols, se positionnent rapidement sur l'élaboration des cartes communales, outil de lutte anti-mitage, pour pouvoir encadrer l'application de la réglementation. Les élus locaux, en majorité des agriculteurs défendent les propriétaires fonciers pour les besoins de l'agriculture (« parcelle tracteur »), mais aussi pour utiliser les opportunités foncières dans un but de développement de leur commune : accueil de nouvelles populations, accueil d'activités industrielles, artisanales ou commerciales. Ce positionnement défensif (ou offensif) des différents acteurs ne crée pas les conditions pour aborder

l'aménagement des espaces ruraux sous tous leurs aspects et dans une démarche de développement local. **Ainsi, le milieu rural dispose-t-il pour l'essentiel d'outils d'urbanisme réglementaires n'engageant pas d'approche prospective et l'agriculture dans sa dimension socio-économique est absente dans l'élaboration de documents d'urbanisme ou pour l'application du RNU au coup par coup,** l'exemple des communes de la CABB le confirme.

Sur les seize communes enquêtées de la CABB, en 1982 avant les lois de décentralisation de l'urbanisme, seules trois communes disposent d'un document d'urbanisme : Brive avec le POS de 1981, Noailles (1981) et Donzenac (1982) avec une carte communale. **Ces documents offrent de généreuses zones constructibles sans garantie de préservation des espaces agricoles**. **Compte tenu des caractéristiques du SDAU de 1976** ouvrant de larges espaces constructibles, comme vu précédemment, l'application du RNU par les services de l'État, ainsi soumis à deux injonctions paradoxales[157], ne peut être que généreuse pour les communes concernées ne disposant pas de documents d'urbanisme, mais aussi pour les autres territoires pour une équité de traitement.

3. Un urbanisme décentralisé et une agriculture déstabilisée par le marché

Les années 1980 sont marquées par deux processus qui contribuent à l'évitement de la question agricole par les urbanistes. Le premier est relatif à la décentralisation de l'urbanisme qui place les maires en pleine responsabilité dans la gestion des conflits d'usage du foncier, par la loi du 7 janvier 1983 qui transfère aux communes la compétence d'urbanisme. Ce processus va focaliser les acteurs de l'urbanisme sur l'élaboration de POS (passage obligé pour le transfert de compétence) ou de cartes communales pour échapper à l'application de la règle de constructibilité limitée, et ainsi accélérer la diffusion de l'urbain dans les espaces agricoles, amorcée par l'application de la LOF de 1967 et le développement de la maison individuelle, phénomène amplifié par une agriculture déstabilisée par son intégration au marché. Ce deuxième processus d'intégration au marché pour l'agriculture accélère la perte de lien avec le territoire amorcée avec la spécialisation des cultures, et ainsi contribue à la situation d'évitement ou de non prise en compte de la question agricole par l'urbanisme. Cet évitement est aussi la traduction d'une répartition des pouvoirs entre les acteurs agricoles et ceux de

[157] Directives ministérielles de lutte « anti mitage » avec un SDAU ouvrant de vastes espaces à la constructibilité.

l'urbain. Dans les années 1990, les outils d'urbanisme sont souvent l'objet de vives attaques de la part des professionnels et des décideurs, notamment avec la mise en œuvre de la décentralisation[158], ils seraient en grande partie responsable des désordres constatés. Les revendications portent selon les attitudes idéologiques ou le positionnement vis à vis du foncier (propriétaire ou accédant à la propriété), soit sur une libéralisation des pratiques, soit sur une modification des outils et un accroissement de l'arsenal protectionniste.

a) L'apprentissage de la décentralisation de l'urbanisme (1983 – 2000)

Depuis la LOF de 1967 qui avait pour vocation d'organiser la croissance des villes dans le but notamment de satisfaire à la production de logements, les politiques publiques d'urbanisme et d'aménagement de l'espace sont confrontées à des arbitrages de plus en plus complexes entre des intérêts multiples et les préoccupations environnementales qui sont de plus en plus présentes. L'État ne peut plus assumer seul la responsabilité de l'aménagement de l'espace car les divergences d'intérêt s'expriment localement et les élus locaux apparaissent pour le législateur les mieux placés pour procéder à ces arbitrages (Priet 1992)[159]. Si les intérêts divergents d'usage de l'espace concernent des populations locales, l'influence du groupe social dominant des petits propriétaires fonciers, dans les espaces ruraux et périurbains, rend néanmoins difficile les arbitrages pour un maire au regard des conséquences électorales. La loi du 2 mars 1982 fixe le cadre général d'exercice de l'ensemble des libertés locales et la loi du 7 janvier 1983 transfère aux communes une grande partie des compétences, précédemment exercées par l'État en matière d'urbanisme. Ce nouveau dispositif entre en vigueur à l'automne 1983, la loi de 1983 ne porte pas que sur la décentralisation de l'urbanisme, d'autres compétences importantes sont transférées par l'État aux collectivités territoriales. Mais dès l'origine, tous les commentateurs observent une différence entre la décentralisation de l'urbanisme et les autres compétences. Dans les autres secteurs (aide sociale, santé, formation professionnelle, éducation, ...), la décentralisation se traduit par une simple substitution d'acteurs, sans changement des règles de fond[160]. En matière d'urbanisme, le législateur n'a jamais caché qu'il poursuivait deux objectifs bien distincts : transfert du pouvoir en changeant

[158] Le rapport du conseil d'État, dit rapport Labetoule, « L'urbanisme pour un droit plus efficace » de janvier 1992 dresse le constat d'une application de la réglementation peu suivie par les collectivités locales depuis la décentralisation et de la nécessité d'un renforcement de la planification stratégique à l'échelon supra-communal.

[159] A la fin des années 1970, sur la CABB une cogestion entre les services de l'État et les élus locaux est à l'œuvre bien que la décision relève de la responsabilité de l'État (Cf. paragraphe A-2-a)).

[160] Jérôme Chapuisat, Cinq années d'urbanisme communal, Le moniteur, PP. 49-50, 16 décembre 1988 (in Thomas 1998, Ibid.).

les règles de procédures et évolution de l'urbanisme lui-même avec une nouvelle réforme du Code de l'Urbanisme. Le transfert de compétence n'est pas systématique, les communes choisissent librement d'élaborer un plan d'occupation des sols, mais il est non négociable et irréversible. La loi de 1983 opère une rupture avec l'urbanisme centralisé (Priet 1992, Ibid.), c'est l'instauration du principe de « celui qui fait la règle l'applique », la tutelle juridique est supprimée et l'État exerce le contrôle de légalité à posteriori. L'agriculture quant à elle connaît un mouvement inverse par l'éloignement de la décision transférée à l'Europe depuis la mise en place de la Politique agricole commune (PAC), phénomène de déterritorialisation accéléré par l'intégration au marché, suite aux politiques publiques de développement des industries agroalimentaires dans les années 1970 pour assurer un débouché à la surproduction.

(1) L'urbanisme une compétence partagée[161]

En quelques articles fondamentaux, la loi du 7 janvier 1983 exprime fortement l'intention du législateur d'instituer entre les collectivités publiques un nouveau système de coopération générale pour administrer l'ensemble du pays. Les articles 1 et 2 de la loi soulignent notamment à cette fin que l'État et les collectivités territoriales doivent concourir, à *« l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, culturel et scientifique, ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie »*, grâce à une nouvelle répartition des compétences, à la participation des citoyens à la vie locale et sans tutelle entre collectivités locales sous quelque forme que ce soit. L'article L.110 du Code de l'Urbanisme, introduit par l'article 35 de la loi, confirme plus particulièrement sous l'angle de l'aménagement ce véritable devoir pour toutes les collectivités « d'harmoniser » entre elles leurs actions afin d'aménager et de gérer de façon économique et écologique le territoire français qui est leur « patrimoine commun » et d'adapter l'offre foncière aux besoins.

> *« **Art. L. 110**. - Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, de gérer le sol de façon économe, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace ».*

---

[161] Jean Pierre Forget, La décentralisation des compétences d'urbanisme, Etudes foncières n° 19, PP. 48 et 42-46, Printemps 1983 (in Ibid.).

Ministère de l'urbanisme et du logement - Direction de l'urbanisme et des paysages, Commentaires de la loi du 7 janvier 1983, Editions STU., Septembre 1983 (in Ibid.).

Cet article a pour objet essentiel d'énoncer les principes généraux destinés à servir de cadre à la future politique d'urbanisme, il fonde notamment :

- La coprésence, dans l'élaboration des documents d'urbanisme, de l'État, du département ou de la région ;
- La conciliation au sein d'une commission départementale (article 39) des intérêts divergents de plusieurs collectivités ;
- La possibilité donnée à l'État de faire prévaloir certains intérêts supérieurs dans les cas sensibles et définis par la loi (Projets d'Intérêt Généraux par exemple).

Les principes de gestion économe des sols et d'adaptation de l'offre foncière aux besoins :

- **Devront être respectés par les autorités responsables de l'élaboration des documents** d'urbanisme, ainsi que lors de la délivrance des autorisations d'occuper et d'utiliser le sol, notamment en cas d'application des articles L.111-1-2 (constructibilité limitée) et L.111-1-3 (Modalités d'Application du RNU) du Code de l'Urbanisme, relatifs aux règles applicables dans les communes ne disposant pas d'un plan d'occupation des sols opposable aux tiers ;
- **Pourront être sanctionnés par l'État lors du contrôle de légalité** et invoqués devant le juge administratif.

L'article L.111-1-1 du Code de l'Urbanisme, introduit par l'article 36 de la loi, précise les conditions d'édiction par l'État de règles de fond en matière d'urbanisme pour notamment encadrer les documents d'urbanisme par des lois d'aménagement et d'urbanisme qui ont vocation à remplacer les directives d'aménagement national et fixent les principes généraux de protection et de mise en valeur que doivent respecter les documents d'urbanisme. Cependant, **les grands principes de gestion économe de l'espace n'évoquent pas l'agriculture qui se retrouve ainsi reléguée dans les « milieux naturels et les paysages » qu'il convient de protéger, c'est-à-dire dans les espaces hors de l'urbain et gérée par le code rural**. Pour l'agriculture l'opposition d'une « logique spatiale » à une « logique d'agent » (Goze 1987, Ibid.) se traduit par un évitement dans l'action en urbanisme qui va générer un développement des conflits d'usages dans les années 2000, conflits exacerbés dans la cohabitation de l'urbain avec des vergers et des vignes objets de traitements phytosanitaires fréquents.

L'urbanisme décentralisé implique de redéfinir les missions subsidiaires supportées par l'État, notamment pour l'expérimentation, le long terme, la solidarité et la garantie du et des droit(s). Le droit de l'urbanisme décentralisé amène l'État à réaffirmer les domaines dans lesquels une norme supérieure s'impose, pour mieux reconnaître ailleurs la pleine responsabilité de la collectivité territoriale : élaboration des lois d'aménagement et d'urbanisme, édiction de

prescriptions d'aménagement particulières, projets d'intérêt général, servitudes d'utilité publique (Vigouroux 1983). **Avec la décentralisation de l'urbanisme, la spécificité des communes rurales et la gestion des espaces à ne pas urbaniser sont passées en second plan car la loi est conçue dans l'objectif de « lutte anti mitage » et prévoit des dispositifs au service de l'urbain.** Sur cet aspect la situation demeure inchangée. La ZEP, document d'urbanisme qui semblait plus adapté aux communes rurales, disparaît et c'est le POS qui devient le passage obligé pour les communes qui souhaitent bénéficier du transfert de compétence. Ainsi, la mise en œuvre de la décentralisation de l'urbanisme se confronte-t-elle à une problématique spatiale dans la mesure où *« fondé sur une action discriminante et riche d'effets irréversibles, l'urbanisme a notamment pour objet de réguler les conflits de transcription spatiale de politiques sectorielles aujourd'hui un peu plus dissociées par la décentralisation »* (Goze 1987, Ibid., p. 93). **L'agriculture objet d'un évitement en urbanisme ne bénéficie pas du transfert de compétences aux collectivités, la cogestion entre les représentants majoritaires de la profession et le gouvernement se poursuit comme vu précédemment, en ignorant le territoire**[162]**.**

(2) L'article 38 de la loi du 7 janvier 1983 : une incitation à la planification[163]

Lors de l'élaboration de la loi, l'idée de départ est de poser le principe d'inconstructibilité générale en l'absence de POS hors du « périmètre aggloméré », sous réserve de quelques exceptions par nature (bâtiments agricoles, équipements collectifs, installations d'intérêt national, installations incompatibles avec le voisinage de zones habitées). La règle de constructibilité limitée constitue, selon le Ministre de l'Urbanisme et du Logement lors des débats parlementaires du projet de loi, *« la pierre angulaire de l'édifice relatif à l'urbanisme »*. Elle fait l'objet d'un débat important devant le parlement, d'une motion d'irrecevabilité par le Sénat considérant que le projet présenté par le gouvernement viole les principes constitutionnels au rang desquels figurent le droit de propriété et le principe d'égalité, de divers assouplissements par l'Assemblée Nationale et le Gouvernement concernant tout autant le principe lui mème que son entrée en vigueur et d'un compromis apparemment difficile par la commission mixte paritaire. Ainsi, le texte est-il largement assoupli (notamment par la loi du 22 juillet 1983) en y

[162] La notion de territoire est entendue au sens de construit politique et social.

[163] Vincent Renard, Décentralisation des compétences d'urbanisme, Etudes foncières n° 18, pp. 52 et 50, hiver 1983 (in Ibid.).
Patrick Hocreitère, L'urbanisme et les collectivités locales, Tome 2, fascicule 1.1 (in Ibid.).

adjoignant, d'une part une soupape de portée générale, d'autre part des dispositions transitoires élargies et allongées.

- **La soupape** : *« une construction ou une installation peut être autorisée, sur demande motivée du conseil municipal, justifiée par l'intérêt de la commune, lorsque le représentant de l'État dans le département estime que le projet n'est pas contraire aux objectifs visés à l'article L. 110 et aux lois d'aménagement et d'urbanisme mentionnées à l'article L.111-11-1* ». L'application de ce principe, en l'absence de POS et hors des parties actuellement urbanisées doit être précisée par les décrets d'application et renvoie aux lois d'aménagement et d'urbanisme (dispositif largement utilisé par les maires des communes de la CABB).
- **Les mesures transitoires** : l'article L.111-1-2 qui fixe la règle de constructibilité limitée ne prend effet qu'un an après l'entrée en vigueur des transferts de compétences en matière d'urbanisme, soit le 1er octobre 1984, l'article L.124-4 permet à un certain nombre de communes de différer l'application de cette règle jusqu'au 1er octobre 1987, lorsqu'elles ont arrêté un projet de POS avant le 1er octobre 1984. Cette dernière disposition transitoire n'est applicable qu'aux communes dont les études du POS sont menées à bien (document résultant d'une élaboration associée et comprenant l'ensemble des éléments définis à l'article R.123-16 du code de l'urbanisme).

La notion de « parties actuellement urbanisées » est entièrement nouvelle et ne peut pas être confondue avec d'autres notions telles que la notion d'agglomération et la notion de zone urbaine des POS. Cette notion n'est pas définie juridiquement et le législateur n'en a pas donné de définition. Elle est laissée à l'appréciation de l'autorité locale délivrant les autorisations d'occuper ou d`utiliser le sol, sous le contrôle du juge. Toutefois, un certain nombre de précisions sont apportées par le Ministre chargé de l'Urbanisme à l'occasion des débats parlementaires, notamment pour faire voter son texte, il précise que « les parties actuellement urbanisées de la commune » comportent aussi les hameaux et les terrains immédiatement contigus du bourg ou des hameaux[164]. L'identification des parties actuellement urbanisées doit être effectuée strictement à partir d'une vision quasi photographique de la structure du bâti au moment de l'instruction de la demande d'utiliser ou d'occuper le sol est faite, en tout état de cause, au cas par cas, sans définition à priori d'un périmètre ou d'un zonage délimitant « les parties actuellement urbanisées »[165]. La logique de la loi du 7 janvier 1983 veut, que si des problèmes d'appréciation des « parties actuellement urbanisées » se posent aux autorités

[164] JO, débat Assemblée Nationale du 30 novembre 1982, p. 7806.
[165] Réponse à la question écrite de M. H. Bayard, JO, débat, Assemblée Nationale, n° 44, 5 novembre 1984.

chargées localement de délivrer des autorisations d'occuper ou d'utiliser le sol, c'est qu'il est nécessaire d'élaborer un POS. Dans ces conditions, la règle de constructibilité limitée ne peut fonctionner que dans les petites communes rurales dans lesquelles ne sont délivrés qu'un faible nombre de permis de construire, et où l'évolution modeste de l'urbanisation ne pose pas de problèmes insurmontables d'identification des parties actuellement urbanisées. **La règle de constructibilité limitée appliquée aux communes rurales connaissant une évolution modeste de l'urbanisation, trouve rapidement ses limites puisqu'elle est encore assouplie en 1986**. En effet, cette disposition semble être mal perçue par les maires qui l'interprètent comme une interdiction d'étendre l'urbanisation et jugent contraire à la décentralisation ce pouvoir de l'État qui semble porter atteinte à leurs nouvelles prérogatives. Certains maires choisissent dès lors de prescrire un POS afin de pouvoir définir des modalités d'application du règlement national d'urbanisme (MARNU) qui leur donne une plus grande marge de manœuvre.

(3) La charte intercommunale de développement et d'aménagement[166] : inspirée des contrats de pays elle ne séduit pas les élus de Corrèze et de Gironde

Instituées par l'article 29 de la loi du 7 janvier 1983, les chartes intercommunales de développement et d'aménagement ont pour objectif :

- de définir les perspectives à moyen terme du développement économique, social et culturel de communes associées;
- de déterminer les programmes d'actions correspondant à ces orientations définies par les communes;
- de préciser les conditions d'organisation et de fonctionnement des équipements et services publics concourant à la mise en œuvre de ces orientations et de ces programmes.

Les chartes sont fréquemment présentées comme le relais dans le cadre de la décentralisation, de la politique des contrats de pays, officiellement décidée par le CIAT[167] du 11 avril 1975, qui a pour ambition de mettre un terme à la dévitalisation économique et démographique de la

---

[166] Jacques STEVENIN, Développement local et solidarité intercommunale : du contrat de pays à la charte intercommunale, E. N. P. C. Direction de la Formation Continue et de l'action internationale, Octobre 1985.
Patrick HOCREITERE, Pratiques juridiques de l'urbanisme décentralisé - Bilan et perspectives : Les difficultés de l'intercommunalité, Les cahiers de l'IATEUR, actes du colloque tenu à Reims les 15 et 16 mai 1986, n° 7/8, Décembre 1986.

[167] Comité Interministériel à l'Aménagement du Territoire.

campagne française. Les principes issus de l'analyse des premières expériences des contrats de pays constituent le cadre de base des réflexions sur la planification locale, repris dans la définition des chartes intercommunales. Toutefois, les contrats de pays apparaissent comme un moyen de mise en œuvre d'une politique spécifique d'initiative gouvernementale, même si les potentialités locales sont largement prises en compte dans un souci d'efficacité. L'analogie possible entre ces contrats et les chartes ne dépasse pas ce niveau des principes de base. **Les chartes intercommunales sont décidées, élaborées et approuvées à l'initiative et sous la seule responsabilité des communes qui le désirent.** Elles s'adressent aussi bien au milieu rural qu'au milieu urbain, leur périmètre peut concerner, un pays, un bassin d'emploi, une banlieue, une petite ville et son milieu rural, une agglomération seule ou avec des communes qui en dépendent. Aucune structure de coopération intercommunale formalisée n`est exigée pour leur élaboration et seules les communes qui le décident librement entrent dans la charte. Leurs objectifs relèvent de la seule volonté des communes associées et peuvent concerner par exemple, l'emploi, l'habitat, les transports, l'action culturelle ou sociale, la promotion du patrimoine..., et il appartient aux communes de définir les moyens de mise en œuvre les plus adaptés aux objectifs qu'elles se sont fixées.

En août 1986, on comptait 263 chartes élaborées, en cour d'élaboration ou projetées. 6 800 communes et un peu plus de 5 millions d'habitants étaient concernés. Une charte associe en moyenne 26 communes et 20 000 habitants, 227 sur les 263 chartes concernent exclusivement des secteurs ruraux ou des secteurs ruraux associés à une petite ville. Parmi les thèmes abordés, on trouve naturellement l'agriculture avec une large place accordée à l'hydraulique et aux problèmes fonciers, le commerce, l'artisanat, la petite industrie, la réhabilitation de logements anciens, l'organisation et la gestion des services (personnes âgées, écoles, transports, ordures ménagères), l'organisation du tourisme. Des thèmes plus « novateurs » liés tant à la crise économique qu'au développement de nouvelles technologies apparaissent : reprise d'activités dans tous les secteurs, diversification des productions agricoles, développement de la filière bois dans les régions forestières, application de l'informatique à l'administration communale et à la gestion des entreprises de toutes natures. En règle générale, les chartes accordent une priorité au domaine économique car les élus locaux y voient une possibilité de faire face aux conséquences de la crise. Elles sont avant tout des outils de développement local, leur faible impact juridique sur l'aménagement de l'espace, ne permet pas

d'optimiser les actions par la mise en œuvre d'une planification spatiale supra communale et elles se présentent avant tout comme un engagement moral[168].

En Gironde cette démarche n'est pas envisagée, ce qui confirme les indications du bilan au regard des caractéristiques de territoires métropolisés. **En Corrèze, dans le Bassin de Brive** la démarche d'élaboration d'une charte intercommunale s'est traduite par l'étude d'une Opération Groupée d'Aménagement Foncier (OGAF)[169], mais les registres des délibérations des communes enquêtées n'ont pas révélé de décision d'approbation de cette charte intercommunale qui semble s'être limitée à l'OGAF pour la mise en œuvre d'actions, l'urbanisme restant dans la cogestion de la constructibilité avec les services de l'État. Seule la commune de Mansac a poursuivi l'élaboration du POS, approuvé en 1992 avec un zonage qui traduit une maîtrise de l'urbanisation (cf. plan de zonage annexe 5). Le fait que la charte intercommunale ne produise aucun effet ou très peu sur l'aménagement de l'espace fait qu'elle disparaîtra avec la loi Solidarité et Renouvellement Urbain de 2000. **Mises en œuvre dans des secteurs plutôt ruraux les chartes intercommunales ont régulièrement abordé la question agricole mais plutôt dans une approche sectorielle** (hydraulique et questions foncières) **sans vraiment susciter un engagement dans une réflexion pour un aménagement global de l'espace.**

(4) La planification stratégique au service de la croissance, l'agriculture dans les espaces protégés

Indispensable dès lors que les enjeux et les projets d'aménagement de l'espace excèdent les limites d'une commune, la réflexion intercommunale sur l'aménagement de l'espace s'effectue jusqu'alors pour l'essentiel à l'initiative de l`État. Par souci de cohérence et pour éviter de juxtaposer sur un même territoire une procédure décentralisée (POS) et une procédure d'élaboration conjointe (SDAU), le Schéma Directeur relève comme le POS de l'initiative des communes. La décentralisation de l'urbanisme laisse à présent aux communes une grande liberté quant à l'intensité et à la durée de leur concertation. Loin de contribuer à réactiver la planification intercommunale (objectif affiché de la loi), le transfert de compétences pour l'élaboration du Schéma Directeur se présente comme un obstacle à la coopération

[168] Soubelet Pierre, Chartes intercommunales : premier bilan, Moniteur du 4 septembre 1987 (Ibid.)

[169] Source : compte rendu de réunion du groupe de travail d'élaboration du POS de Mansac du 20/11/1986, archives municipales de Mansac.

intercommunale. En effet, la décentralisation de l'urbanisme s'opère à l'échelon communal pour l'élaboration du POS et la délivrance des autorisations d'occupation du sol, *« en référence aux principes directeurs généraux et abstraits posés par la loi du 2/3/1982 »* où dans le processus d'élaboration le législateur a notamment évité d'aborder la réforme relative à la *« redéfinition des niveaux territoriaux de mise en œuvre des compétences »* (Goze 1987, Ibid., p. 91). La planification stratégique relève désormais de la coopération intercommunale sur la base du volontariat tandis que le SDAU était une procédure associée à l'initiative de l'État. Le Schéma Directeur (SD) est approuvé après avis des communes par l'établissement public intercommunal, néanmoins ces dernières disposent du droit de retrait et la durée de vie de la structure intercommunale créée spécifiquement pour l'élaboration du nouveau Schéma Directeur est fixée à trois ans (Ibid.). **Si le pouvoir local était jusqu'à présent dans une application concertée de la loi avec les représentants de l'État, utilisant ainsi son rôle d'intercession, il n'est pas pour autant disposé à se voir imposer les règles d'un document supérieur** (le SD) **défini par les élus à l'échelon intercommunal**. En 1998, l'expérience de l'auteur de cette thèse permet de mesurer combien cette réticence est toujours bien présente car les communes souhaitent conserver « leur autonomie d'action », la gestion de l'espace étant une affaire de pouvoir local[170]. Il est intéressant de noter sur ce point que le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation ne songe pas, en 1983, à décentraliser le Schéma Directeur et que cette initiative émane du Ministère de l'Urbanisme, du Logement et des Transports, à priori moins décentralisateur. L'article 41 de la loi ne modifie pas fondamentalement ni le contenu actuel des SDAU, ni leurs effets juridiques, notamment la compatibilité des POS et les déclarations d'utilité publique. Désormais indépendants de la notion d'agglomération et de son extension, les SD doivent permettre d'assurer l'équilibre entre l'extension urbaine, l'exercice des activités agricoles et des autres activités économiques et la préservation des sites naturels. **Leur changement de nom traduit un élargissement de leur champ d'application et de leur vocation, ils doivent couvrir non seulement l'espace urbanisé et à urbaniser mais aussi l'espace rural**. *« Avec la disparition des Plans d'aménagement rural, l'abandon du label « Aménagement et urbanisme » traduit la vocation aussi bien rurale qu'urbaine du schéma directeur »* (Ibid., p. 101). Les schémas directeurs deviennent ainsi des instruments de la planification de l'espace rural et les communes rurales associées dans un établissement public de coopération intercommunale peuvent adapter ces documents à leurs besoins. A la fin des

[170] Vice-Président à l'aménagement de l'espace à la CDC de Bourg en Gironde de 1997 à 2001 (15 communes et 12 175 habitants au RGP 1990), la proposition d'élaboration d'une charte intercommunale de développement et d'aménagement recueille un refus catégorique de certains maires en commission, au prétexte qu'ils considèrent qu'il y aurait ingérence de l'intercommunalité dans la gestion de l'urbanisme communal.

années 1990, leur utilité est reconnue ainsi que le fait qu'ils ne soient pas suffisamment utilisés pour assurer une cohérence intercommunale (Larcher 1997)[171]. De plus, la complexité de la procédure et le manque d'incitation à la planification intercommunale n'en font pas un outil adapté et mobilisé en milieu rural.

(5) La planification spatiale : appropriation inégale et apports de l'approche par le paysage

L'analyse rétrospective de trente années d'urbanisation des campagnes depuis la LOF de 1967[172], a permis l'examen du rôle des outils d'urbanisme pour la réalisation des choix de gestion du territoire communal, et ainsi d'appréhender la nature du pouvoir communal qui s'enracine dans la gestion des conflits locaux. Ces derniers portent sur le type de développement communal comme sur les formes d'habitat, le niveau des équipements ou la meilleure façon d'alimenter le budget communal. Le pouvoir communal a pour objet, par sa gestion territoriale et sa politique foncière, d'arbitrer entre divers types d'usage du sol et de privilégier un mode particulier de développement urbain. Le jeu à la fois conflictuel et consensuel des groupes sociaux locaux apparaît comme un déterminant fondamental en matière de gestion du territoire communal. La force du pouvoir municipal dépend de sa capacité à parler au nom de l'ensemble des groupes sociaux locaux et à s'imposer comme un arbitre reconnu dans les conflits qui peuvent surgir entre ces groupes. La commune de Mansac est le seul exemple sur la CABB de pouvoir municipal qui réussit à influer sur l'évolution du territoire par la mise en œuvre d'un POS intégrant la problématique agricole, avec une gestion relativement maîtrisée de l'urbanisation, par la construction d'un compromis avec les différents usagers de l'espace et un renouvellement progressif de l'équipe municipale de 1977 à ce jour. Sur les douze communes concernées par l'OGAF[173], elle est la seule à avoir mis en œuvre un POS sans tension avec les habitants, comme en atteste le rapport du commissaire enquêteur en 1989[174]. Le POS apparaît comme la traduction réglementaire des compromis auxquels sont parvenus les groupes sociaux à propos de l'usage présent et futur du territoire communal. L'analyse des divers conflits et

[171] Au 1er juillet 1997, les 210 schémas existants ne concernent que 40 % de la population française, 19 % des communes et 12 % du territoire national (Selon les statistiques de la Direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme du ministère de l'Équipement, in Larcher 1997, Ibid, p. 37)

[172] Dans le cadre du mémoire de DESS réalisé en 1998

[173] OGAF : Opération groupée d'aménagement foncier.

[174] Source : rapport du commissaire enquêteur du 24/08/1989, archives municipales de Mansac.

compromis sur l'usage de l'espace[175]montre que **les outils d'urbanisme n'ont une efficacité relative que dans la mesure où ils sont appropriés par un groupe local dominant, ou plus exactement une alliance entre groupes locaux, pour favoriser un usage du sol qui non seulement assure leur propre reproduction sociale, mais aussi soit compatible avec les représentations que ces groupes se font de l'avenir du territoire communal**. Cela se vérifie dans une diversité de territoires objets de recherches et d'expériences professionnelles : communes du canton de Vif dans la région grenobloise (Martin et Novarina 1984, Ibid.), dans les communes de Gironde ici analysées, ainsi que pour les communes de la CABB. Pour ce dernier terrain les politiques mises en œuvre traduisent les alliances de groupes sociaux, comme à Brive où les ressources d'un maire (ministre dans cette période), associées aux représentants de l'économie locale (agriculture comprise), trouvent leur traduction dans un POS au service du développement territorial (comme pour le SDAU), pour que cette sous-préfecture de Corrèze devienne un pôle dynamique de cette région déshéritée du Limousin. Les meilleures zones agricoles de la commune, impactées par les tracés des infrastructures projetées (A 20), sont affectées au développement de zones d'activité, les autres secteurs agricoles autorisent un habitat diffus au service d'un « urbanisme agricole » (cf. Figure 7). L'analyse de l'urbanisation des campagnes a révélé l'importance d'une approche historique de l'évolution des structures foncières car la composition sociale des communes rurales est marquée par l'évolution des propriétés foncières. L'histoire foncière de la Corrèze et du bas pays de Brive en particulier, en sont une illustration avec une petite propriété paysanne dominante (Alphandéry et Bitoun 1977, Ibid.) qui explique sans doute l'implantation politique radical-socialiste[176] et « l'urbanisme agricole ». Dans l'étude du mémoire de DESS comme dans l'analyse des communes de la CABB, **le groupe des petits propriétaires majoritaires est à l'origine de l'urbanisation diffuse et demeure incontournable pour le pouvoir local dans toute action d'aménagement, ce qui nécessite une approche projet qui permette la construction d'un compromis avec les usagers de l'espace communal aux intérêts divergents.**

[175] Lors de la réalisation du mémoire de DESS et de l'implication comme urbaniste auprès de communes de Gironde dans les années 1990.

[176] *« Être radical c'est vouloir qu'on protège, au lieu de l'entraver, tout effort soit individuel, soit collectif ayant pour objet de rendre de plus en plus accessible au travail la jouissance du droit de propriété, droit fondamental inhérent à la nature humaine »*. Propos de Louis Blanc rappelant les grandes lignes du programme radical en 1869 (Nicolet 1983 in Martin et Novarina 1984, Ibid., p. 3). Cette influence radical-socialiste est encore présente en ce bas pays de Brive (Charbonnel, Dulphy, et Manigand 2012, Ibid.)

Figure 7 : SDAU 1976 de Brive – Axes de développement



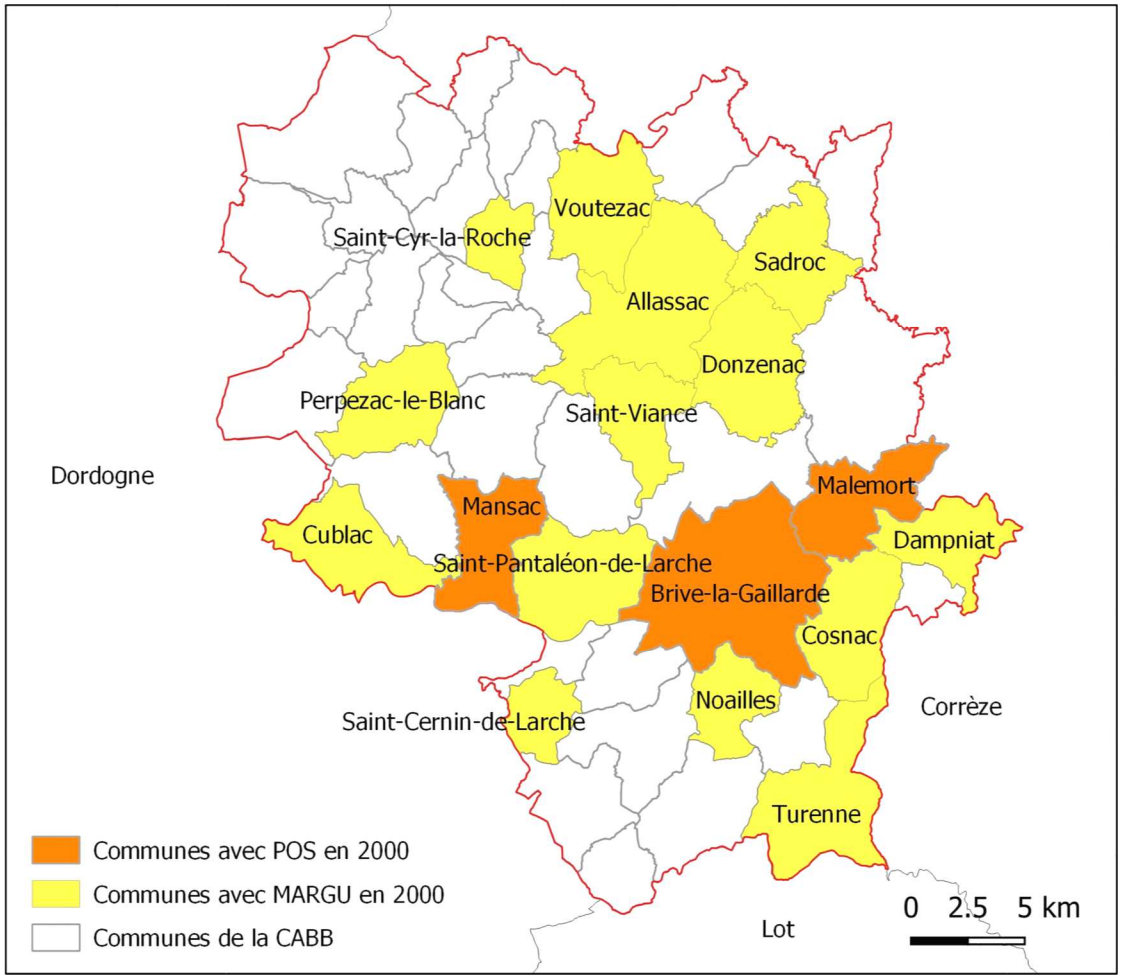
Source : SDAU 1976, rapport de présentation, p. 51.

(a) Une appropriation inégale de la planification spatiale

Comme évoqué précédemment, **l'appropriation des documents de planification par les élus des communes de la CABB s'opère de manière inégale dans la mesure où la cogestion de la constructibilité entre les maires et les services de l'État se réalise sans divergences notoires**. A la fin des années 1990, sur les 48 communes, seules 4 disposent d'un POS (Brive, Malemort, Mansac, et Jugeals-Nazareth) et 14 d'un MARGU (cf. Figure 8). Les contenus des POS sont très réglementaires et ne traduisent pas un projet d'aménagement communal, seule la commune de Mansac intègre l'agriculture dans la planification en utilisant l'étude agricole réalisée sur le bassin d'habitat de Brive en 1986[177] ainsi que les résultats de l'OGAF.

[177] Source : rapport de présentation du POS de la commune de Mansac, 1992, p. 23.

Figure 8 : Les documents d'urbanisme sur la CABB en 2000



Source : IGN Bd Carto, archives des communes et CABB

Le Ministère de l'Urbanisme du Logement et des Transports publie une étude en 1986 sur l'important recours au zonage NB dans les POS, type de zonage utilisé sur la CABB dans les MARGU des communes enquêtées[178]. Cette tendance à l'urbanisation diffuse dans les communes rurales, plus particulièrement dans les zones de faible valeur agricole comme en Corrèze, est favorisée par la période post-décentralisation où l'État n'a pas assumé de manière satisfaisante les missions qui lui sont dévolues par la loi, notamment le contrôle de légalité dans le domaine des POS[179].

[178] Selon une étude publiée par le Ministère de l'Urbanisme du Logement et des Transports en 1986, certaines communes ont des surfaces ne zones NB couvrant près de 60 % du territoire communal (Duravel dans le Lot et Aubignan dans le Vaucluse). Min. de l'Urbanisme du Logement et des Transports, « Conception et maîtrise des zones naturelles des POS hors zone NA », Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, éditions du STU, 1er trimestre 1986.

[179] Voir à ce sujet le rapport du Conseil d`État en 1992, pp. 53-56. Conseil d'État, « L'urbanisme : pour un droit plus efficace », Rapport de la section du rapport et des études et la section des travaux publics du Conseil d`État, La Documentation française, 203 p., mars 1992 (in Thomas 1998, Ibid.).

Ainsi, les territoires se retrouvent-ils dans une situation de droits acquis pour les propriétaires fonciers dans des zones NB surdimensionnées[180] qu'il est difficile de remettre en cause, plus particulièrement sous le seul aspect juridique. En effet, l'État est en position délicate lorsqu'il veut faire supprimer aux élus locaux des zones NB qu'il n'aurait pas dû laisser créer lors de l'élaboration du POS initial. En conséquence, paraît-il nécessaire, pour dépasser cette situation conflictuelle qui risque de s'aggraver avec les recours des tiers et associations contre les POS, de rechercher différentes pistes de solutions techniques s'appuyant sur l'élaboration d'un véritable projet communal, global et cohérent, en n'éludant pas les enjeux supra-communaux. Dans cette nouvelle démarche l'aspect juridique serait positionné en termes de repère pour élaborer un document de planification inscrit dans les grands principes d'urbanisme, traduction réglementaire et spatiale du projet communal. De plus, dans cette période d'adaptation aux lois de décentralisation, les DDE qui auparavant élaboraient le projet de POS en concertation avec la collectivité, ont dû se positionner en tant que maître d'œuvre du POS tout en assumant le rôle de l'État partenaire associé. Les agents des DDE ont dû passer d'une position de maîtrise de la procédure à un rôle d'assistance à la maîtrise d'ouvrage. Comme l'indique Pierre Mayet, Vice-Président du Conseil Général des Ponts et Chaussées (CGPC), lors d'un colloque tenu à Reims les 15 et 16 mai 1986 sur la décentralisation, les techniciens de l'urbanisme doivent être au service du pouvoir local pour préparer la décision. Agent de l'État ou intervenant privé, l'urbaniste doit aider l'élu à préparer sa décision, c'est à dire à élaborer le projet d'aménagement communal, dans le respect des règles définies par le code de l'urbanisme[181]. Pour les élus locaux il s'agit d`un changement important car auparavant le pouvoir local avait essentiellement une fonction de médiation et d'intercession. La légitimité de l'élu local s'identifiait à son équation personnelle ou son poids politique à obtenir de l'administration une pratique conforme à ses vœux. Avec le transfert de compétence, l'élu local est ressenti comme susceptible de diriger et de commander à l'administration, fut-ce au-delà des pouvoirs réellement conférés par les textes. Les différents existants entre les communes et les services de l'État sur les procédures d'urbanisme, relevés en Gironde dans cette période (mais pas en Corrèze), sont le témoignage des difficultés d`appréhender leur nouveau positionnement respectif. Le POS qui traduisait un projet technicien avant la décentralisation, devient un outil réglementaire au service du pouvoir politique local. Il est la traduction réglementaire du projet d'aménagement et de développement communal, ce projet est politique et il s'appuie donc sur un compromis local.

---

[180] Pour les communes de la CABB, l'importance des zones NB est relevée pour les POS mais surtout pour les MARGU qui traduisent une forme d'institutionnalisation d'une urbanisation diffuse ou d'un « urbanisme agricole ».

[181] Pierre MAYET, « L'urbanisme décentralisé », Les cahiers de l'IATEUR, actes du colloque tenu à Reims les 15 et 16 mai 1986, n° 7/8. Décembre 1986 (in Ibid.).

En Gironde, les services de l'État s'investissent au début des années 1990 pour trouver une alternative à une approche strictement réglementaire afin de réduire les vastes zones constructibles de la première génération des POS décentralisés qui favorisent l'offre foncière au détriment des zones agricoles, des paysages et d'un aménagement cohérent. L'urbanisation des campagnes a créé des besoins nouveaux pour la population, mais elle a surtout complexifié le fonctionnement des sociétés locales. Leur composition diversifiée crée des conflits d'usage de l'espace qui ne peuvent pas se résoudre avec la seule application des textes réglementaires. Le fonctionnement des différents groupes sociaux en présence, leurs origines, l'histoire locale, sont autant d'indicateurs à prendre en compte pour toute action d'urbanisme et d'aménagement. Cette interactivité des différents phénomènes se traduit par l'évolution du pouvoir local et des groupes sociaux.

(b) L'approche paysage pour fédérer les acteurs quelle prise en compte de l'agriculture ?

A la fin des années 1980, dans le domaine du paysage la France n'a pas accompli l'effort réalisé dans beaucoup d'autres pays d'Europe, ce qui amène les auteurs du Plan national pour l'environnement à réclamer une réactualisation des textes relatifs à la protection du paysage par la loi[182]. L'idée fait son chemin puisque le 2 septembre 1992, le Ministre de l'Environnement Ségolène Royal présente un plan d'action en faveur de la protection et de la reconquête des paysages, dans lequel figure en bonne place un projet de loi qui est rapidement adopté par le parlement, dans le prolongement des plans paysage lancés en 1989[183]. Cette loi s'oriente autour de trois séries de mesures : le renforcement des prérogatives de l'État et dans une moindre mesure, de celles des collectivités territoriales pour une maîtrise plus efficace de la protection des paysages, l'extension du champ d'application dans les procédures d'urbanisme et la préservation des éléments de paysage agricole et rural. Il s'agit de développer une nouvelle conception de protection en intégrant la dynamique d'évolution, de développer une analyse approfondie de la composition des structures paysagères et de ne pas se limiter aux espaces remarquables, pittoresques ou exceptionnels.

---

[182] 3Ministère de l'environnement, Plan national pour l'environnement, numéro spécial d'Environnement actualité, p. 3, septembre 1990 (in Ibid.).

[183] Les plans paysage, lancés en 1989, ont permis de mettre au point des démarches partenariales de protection et de valorisation des paysages sur quatre sites pilotes : deux en Val de Loire, un dans la vallée de l'Aure et le dernier à Saint Flour dans le Cantal (Catherine Badie, Projets en chaîne à SAINT FLOUR, in Diagonal, PP. 34-36, juin 1996).

Le paysage *« patrimoine et enjeu de développement que nous ont légués nos devanciers et que nous avons le devoir de ne pas dilapider, est un atout majeur de notre pays »*[184]. En introduction du dossier « Paysage » publié en 2007 par la revue Etudes Rurales, Pierre Donadieu reprend une notion forte du paysage comme *« paradigme*[185] *de médiation entre l'espace et la société »*. Le paysage est *« un outil de compréhension et d'analyse des évolutions paysagères et des conflits sociaux induits, un alibi fréquent de la sphère politique qui en utilise les images, et enfin un projet pour les professionnels du paysage, c'est-à-dire un levier de l'action politique et sociale sur les territoires »* (Luginbühl 2004 in Donadieu 2007). **Dans les années 1990 le paysage devient une ressource qu'il convient de valoriser et de ne pas dégrader par un urbanisme au coup par coup, en dehors de toute démarche de projet**.

Dans le cadre du travail collaboratif évoqué précédemment, les communes de Cissac-Médoc et de Salles ont bénéficié des apports de la recherche et de la démarche de co-construction de savoirs paysagers initiée par la DDE de la Gironde. Avec 20 ans de recul ces démarches sont analysées au regard de la prise en compte de l'agriculture dans les POS traduction réglementaire des projets communaux (cf. paragraphe A.3.c).(3)). Mais auparavant, il est nécessaire de déconstruire les processus d'intégration au marché de l'agriculture et d'analyser l'évolution de la politique agricole commune (PAC) pour appréhender les interrelations agricoles et urbaines.

b) Déstabilisation des acteurs agricoles par le référentiel du marché (1980 – 2000)

La modernisation de l'agriculture des années 1960, par la division du travail et l'industrialisation, conduit à donner moins de valeur à la terre, et à favoriser l'équipement mécanique et la compétence de l'agriculteur (Mendras 1967, Op. cit., p. 289). Si dans une première période de 1962 à 1978, les prix des terres agricoles ont doublé, ils ont considérablement diminué avec l'effet de la crise, pour revenir en 1986 à leur niveau de 1962. Ce phénomène traduit une *« évolution de la place du foncier dans le régime d'accumulation et une restriction du « droit au prélèvement » que confère la propriété foncière »* (Laurent 1995, p. 337, Ibid.). **La concurrence avec la rente foncière urbaine conjuguée à la crise agricole favorise une urbanisation dispersée à la fin des années 1970**. Pour l'agriculture, la période

[184] Georges DUBY, « Quelques notes pour une histoire de la sensibilité au paysage », in études rurales, p. 13, janvier- décembre 1991 (in Ibid.).

[185] Le terme de « **paradigme** » introduit par Thomas Kuhn (1962) désigne l'ensemble des croyances, valeurs et techniques qui sont partagées par les membres d'une communauté scientifique, au cours d'une période de consensus théorique.

des années 1980 « *est celle de l'effacement de ce référentiel modernisateur, autour duquel s'ordonnaient l'ensemble des politiques sectorielles en France, au profit d'un nouveau système de normes privilégiant l'idée de marché* ». L'approche de Pierre Muller pour analyser les changements qui s'opèrent pour les politiques publiques et dans les territoires ruraux, consiste à examiner « *deux politiques confrontées à cette nouvelle dialectique du secteur et du territoire : la politique agricole et la politique de l'environnement* » (Muller 1990, p. 21). Au regard de l'analyse du rapport de l'agriculture avec le territoire et l'urbanisme, cette approche apporte un éclairage de cette période du changement de référentiel. La modernisation de l'agriculture n'a pas transformé les paysans français en entrepreneurs mais en ingénieurs qui maitrisent les aspects techniques de la production mais laissent la transformation et la commercialisation aux industries agroalimentaires (Mendras 1967, Op. cit., Muller 1984, Op. cit.). En période de crise les agriculteurs n'ont pas d'autre recours que de s'en remettre à l'État : « *la politique agricole a construit une agriculture administrée par l'État* » (Muller 1990, Ibid., p. 23). L'agriculture de filière, administrée dans un système de *« de co-légitimation entre le ministère de l'Agriculture et la corporation agricole »* se retrouve déterritorialisée, en dehors des interventions des élus locaux en matière de développement économique local (Ibid.). Cela crée une situation paradoxale où l'agriculture occupe l'essentiel de l'espace rural avec un développement rural « *assimilé à celui de la filière agro-industrielle* » (Ibid.), mais sa sectorisation constitue un obstacle à la mise en œuvre de politiques publiques d'aménagement de l'espace rural. Cette situation est à rapprocher de celle issue de la loi de 1976, avec la création de la Zone d'Environnement Protégée (ZEP), tentative de mise en œuvre d'un outil d'aménagement rural et agricole, par le « croisement » du document d'urbanisme et des procédures d'aménagement rural, document qui disparaitra avec la loi de décentralisation de l'urbanisme de 1983, avant de devenir réalité dans l'espace rural, sous l'impulsion du tout puissant Ministère de l'Equipement. Dans la même période, la courte histoire de la politique de l'environnement naissante depuis la création du ministère de l'Environnement en 1971, « *révèle une très grande difficulté à définir un domaine et une expertise incontestés* », en dehors des schémas traditionnels sectoriels (Muller 1990, Ibid.), difficulté que l'on retrouve lors des tractations entre le Ministère de l'agriculture et de l'Equipement, dans le processus législatif qui créa la ZEP effacée par les lois de décentralisation. A la fin des années 1970, **la logique professionnelle d'une agriculture de production dépendante de l'industrie agroalimentaire, sur laquelle est fondé tout le système de la politique sectorielle agricole, semble bloquer toute évolution nécessaire à la construction de politiques publiques territorialisées d'aménagement rural** (Ibid.). Les années 1980 révèlent les limites de cette approche sectorielle ainsi que les conséquences sociales et environnementales de l'agriculture

productiviste, et l'Union Européenne va définir de nouvelles politiques publiques agricoles dans le cadre de la politique agricole commune (PAC). Dans cette période marquée par la crise, des agriculteurs en recherche d'alternatives s'organisent par la création du réseau agriculture durable (RAD)[186]. Ce dernier se développe dans l'Ouest du pays et trouve des alliances avec les associations de défense de l'environnement. D'autres forme de résistance s'organisent et sont identifiés comme des « entrepreneurs ruraux » (Muller et al. 1989, Op. cit.), ils modifient leur organisation et diversifient leurs activités pour accroître leur autonomie.

(1) Années 1980, crise de sectorialité et naissance d'une logique de l'espace avec une production de biens et de services

Le système de pouvoir du syndicalisme agricole moderne, construit depuis la fin des années 1950 (la FNSEA et le CNJA), *« a plus permis de « former, organiser et encadrer une couche relativement restreinte de producteurs modernes » que de généraliser, au nom de prétentions universalistes, un modèle d'exploitation moderne »*. L'institution syndicale a ainsi *« confisqué à son profit »* le pouvoir départemental et par *« son rôle prééminent »* s'est imposée comme *« classe dirigeante spécialisée »* sur les questions agricoles, dans le cadre de la cogestion avec l'État (Coulomb et Nallet in Deléage 2004, Op. cit., p. 53). La FNSEA *« s'apparente à un appareil technocratique qui fonctionne en synergie avec les pouvoirs économiques et politiques »*, technocratie présente dans le public comme dans le privé (Deléage 2004, Ibid., p. 54), elle est devenue un véritable syndicat de service (Alphandéry et Bitoun 1977, Ibid.), phénomène amplifié par l'importance de ses réseaux de pouvoir (Deléage 2004, Ibid.). S'appuyant sur les travaux de Maurice Halbwachs, relatifs à la mémoire sociale, Estelle Deléage décrit comment le développement d'une technocratie privée (notamment pour le secteur de l'agrochimie) et publique conduit à *« une crise du sens et des valeurs »*. Dans ce système de pouvoir la modernisation a eu pour conséquence de détruire *« les repères spatio-temporels »* des paysans, par un *« déracinement physique et symbolique »* entraînant la négation de leur mémoire collective. *« Ce phénomène de fragilisation de ces populations autorise leur mise sous dépendance vis-à-vis des groupes sociaux dominants tels que les « technocrates » appartenant au système étatico-professionnel et au complexe agro-industriel »* (Ibid., p. 57-59).

[186] http://www.civam.org/index.php/les-civam/histoire-des-civam

Dans cette période, les limites de l'approche sectorielle se révèlent aussi avec les conséquences sociales et environnementales de l'agriculture productiviste : désertification des campagnes, pollution des nappes phréatiques et cours d'eau dans les zones de production intensive (en particulier dans l'Ouest de la France), tensions qui suscitent des initiatives et innovations territoriales dépassant l'approche sectorielle (intervention du département et de la région sur la question de l'eau sujet majeur du débat public en Bretagne, création du réseau agriculture durable (RAD) pour ne citer que ces exemples) (Muller 1990, Op. cit., Deléage 2004, Ibid.). Des agriculteurs, dans une logique de recherche d'autonomie, voire de survie, en résistance à un modèle économique dominant qui les condamnent (Pernet in Muller et al. 1989, Op. cit., p. 22), engagent de nouvelles stratégies regroupées, par les auteurs de l'ouvrage, autour de la notion « d'exploitation rurale » évoquée précédemment, par opposition à l'exploitation agricole spécialisée. Ces nouvelles formes d'organisation de l'exploitation rurale regroupent trois caractéristiques : *« stratégies entrepreneuriales complexes »*, fonction commerciale qui tient une place déterminante, fonction managériale *« liée à la maîtrise d'un système associant plusieurs activités »* (Muller et al. 1989, Ibid., p. 24). Ces exploitations rurales *« en prise directe avec le développement local »* n'ont pas de visibilité pour le Ministère de l'Agriculture ou la représentation dominante de la profession, bien qu'elles soient en développement mais dans une proportion encore marginale (Muller 1990, Ibid.). Dans les communes rurales, la décentralisation de 1982 a eu pour effet de faire émerger *« des maires dirigeant leur commune avec pour objectif affiché la survie économique de la collectivité »* (Faure 1989, p. 29). Cet objectif est contrarié par la gestion sectorielle et spécialisée de l'agriculture qui occupe l'essentiel de l'espace rural tout en ayant perdu son lien au territoire par son intégration dans l'industrie agroalimentaire aval. Dans les années 1990, les conséquences des pratiques agricoles intensives (dégradation de la qualité des eaux par les nitrates, phosphates, …) remettent en question l'agriculture comme gestionnaire naturel des territoires ruraux. Il en résulte que *« l'agriculture se retrouve « sous tutelle » : ses modèles techniques sont remis en cause par des groupes sociaux extérieurs au secteur, qui pensent avoir un droit de regard sur ses manières de produire »* (Laurent 1995, Ibid., p. 341). **Cette période se traduit par une tension entre une agriculture enfermée dans le productivisme et une gestion sectorielle, et des groupes sociaux extérieurs au secteur, de plus en plus actifs sur les questions environnementales et de santé publique.** En revanche, l'exploitation rurale permet par son intégration au marché de prendre ses distances avec la logique de filière, remet en cause le modèle professionnel dominant sur lesquels sont basées les politiques agricoles (Muller et al 1989, Ibid.). Cette stratégie permet à l'agriculteur d'accroitre son autonomie par son implication sur le débouché aval de sa production. De plus, l'agriculture de services, par les multiples liens de proximité

tissés avec son environnement économique et social peut devenir un acteur du développement local, et ainsi faire l'objet de politiques locales (Muller 1990, Op. cit.). Dans les années 1980, la plupart des prévisions annoncent la perspective d'une agriculture duale, avec les exploitations performantes tournées vers les marchés extérieurs, autour desquelles *« subsisterait une nébuleuse d'exploitations maintenues en vie plus ou moins artificiellement grâce à des aides publiques au nom des nécessités de la préservation du patrimoine naturel »* (Muller et al 1989, Ibid., p. 58). L'observation des « pratiques d'exploitation rurale » montre que cette perspective n'est pas inéluctable, dès lors que les acteurs prennent leur distance à l'égard du modèle dominant de l'exploitation spécialisée intégrée dans le système agro-industriel, innovent pour accroitre leur autonomie. La coopération semble prendre également ses distances avec le format dominant des coopératives agricoles intégrées au système agro-industriel, par la création de petites structures avec partage des responsabilités entre les coopérateurs, chacun est responsable de son produit comme pour la coopérative des Ecrins dans les Hautes Alpes (Ibid.). **Cette nouvelle forme d'exploitation rurale, ouvre des perspectives mais est encore marginale à la fin des années 1980**. Dans cette période où l'objectif de développement durable commence à se construire par le rapport Brundtland de 1988 qui constituera la base de discussion du sommet de Rio de 1992, les politiques sectorielles trouvent leurs limites pour apporter des réponses à la crise, en raison d'une dépendance accrue de l'agriculture aux marchés, résultats de la mobilisation des politiques publiques sur la structuration des IAA, l'État étant réduit à la gestion des conséquences sociale (Mounier et Mollard 1975, Ibid.). Cependant, la logique sectorielle prend encore le pas sur la logique de territorialité et tend à la transformer (Muller et al 1989, Ibid.).

Afin d'identifier les leviers permettant de confirmer et compléter les perspectives décrites précédemment, les paragraphes suivants analysent les transformations de l'agriculture par les politiques publiques et son intégration accélérée dans l'agro-industrie dans cette période des années 1980-1990, au plan national dans un premier temps et dans la CA du Bassin de Brive dans un second temps. **En quoi ces innovations, ces alternatives au modèle agricole dominant, peuvent préfigurer des leviers d'actions pour l'inscription des territoires dans les objectifs de développement durable fixés par le législateur à la fin des années 1990**, notamment par la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole ? Comment ces innovations se sont construites, par qu'elles synergies d'acteurs sur les territoires, avec quelle évolution de la représentation syndicale agricole ? Comment la question agricole est intégrée ou non par les communes de la CABB ? Quels sont les impacts des politiques publiques agricoles initiées par les quelques communes identifiées dans cette recherche ?

(2) 1986 le tournant de la PAC : le développement rural pour limiter les disparités, nouveau contrat avec la société ?

Au début des années 1980 le référentiel marché s'impose dans l'agriculture, les fondements même du compromis initial sont remis en cause, c'est-à-dire la modernisation et le droit à produire indépendamment des marchés. La médiation se passe maintenant au niveau de la commission européenne avec la Politique Agricole Commune (PAC), elle échappe donc à la profession, comme à la représentation nationale. C'est une véritable crise du modèle français, la politique de modernisation a produit une agriculture techniquement performante mais qui n'a pas d'autres choix que de s'en remettre à l'État. La médiation engagée sur la base du programme du candidat Mitterrand échoue, en 1983 c'est le marché qui s'impose. En 1984 les quotas laitiers sont instaurés, les mesures agro-environnementales sont mises en œuvre en 1985, des stabilisateurs budgétaires sont définis à partir de 1986 (Muller et al 1989, Ibid.). Le conseil des ministres de l'Union Européenne de Dublin de 1986 prend acte que la PAC a trop bien réussi par les excédents produits, mais quelle ne concerne que 20 % des territoires ruraux où l'agriculture qui s'est industrialisée a bénéficié des gains de productivité. La PAC prend en compte cette disparité par la création d'un deuxième pilier consacré au développement rural, la Présidence de la commission décrétant *« comme inacceptable, au nom de la « cohésion économique et sociale » de l'Union, que 80 % du territoire agricole soit marginalisé »*. Un programme de développement rural est mis en œuvre, avec le projet phare dénommé Leader qui débute en 1989 et une gouvernance originale qui s'appuie sur un groupe d'acteurs locaux, pour gérer le développement de la zone en relation avec la commission européenne (Campagne et Pecqueur 2014, Op. cit., p. 80).

A la fin des années 1980, tous les piliers de la modernisation de l'agriculture fondée sur le compromis avec la profession s'effondrent, que ce soit les instruments de régulation des prix et des marchés, le modèle technique dominant et la cogestion avec la profession, sans qu'une réponse alternative au modèle mis en œuvre ne soit esquissée (Fouilleux 2003 in Laurent et Landel 2017, Ibid., p. 312). En effet, face à une FNSEA qui n'est plus porteuse d'un projet de société au début des années 1980, la contestation du modèle productiviste était portée par le MODEF et le mouvement des « paysans travailleurs », mais ne parvient pas à fédérer sur un projet alternatif (Muller 1984, Op. cit., Deléage 2004, Op. cit.). Pour le mouvement des « paysans travailleurs », Michèle Salomona relève le discours de son leader Bernard Lambert qui développe une pensée économique contestataire, qui *« débouche sur des luttes de paysans*

travailleurs », mais ne sort pas d'une problématique purement économique, ce qui limite l'inscription territoriale nécessaire à l'organisation de la résistance et la construction d'alternatives par l'innovation. Cependant, dans cette période des années 1980, *« une pensée des actions publiques concernant le local, « les pays » et les territoires »* se développe (Salmona 1994, Op. cit., p. 213). **En quoi, des politiques publiques construites à partir du local et les territoires pourraient-elles contribuer à l'inscription de l'agriculture dans une trajectoire de durabilité ?** La réforme de la PAC en 1992 amorce une inscription territoriale, bien que mesurée. Elle se traduit par une diminution du soutien public pour l'agriculture économiquement performante (marché comme régulateur) et la mise en œuvre d'une solidarité pour les autres agriculteurs *« afin de freiner leur départ au nom de la protection de l'environnement et du refus de la désertification »* (Muller 2000, Op. cit., p. 37). La réforme introduit un système d'aide directe qui remplace en partie les mécanismes de soutien des revenus par les prix. Avant la réforme, les disparités de revenus constatées relèvent pour moitié de celles liées à la productivité, et ce dispositif de soutien par les prix favorisait les grosses exploitations les plus productives. Le nouveau mécanisme d'aide directe de 1992 concerne les orientations suivantes : céréales, oléagineux, protéagineux, productions de lait et de produits laitiers, viandes bovines et ovines (Giomard et al 1992 in Butault et Lerouvillois 1999). L'instauration de l'aide directe à l'hectare aura pour effet d'accroître l'impact de la surface sur le développement des inégalités, phénomène accentué par la différence de productivité des sols. **La Corrèze se retrouve très défavorisée au regard de la taille des exploitations et des surfaces de cultures concernées.** L'horticulture n'est pas concernée par cette forme de soutien, les orientations les plus soutenues sont les grandes cultures (50 %) et les systèmes spécialisés en viande bovine (60 %). Pour la viande bovine la contribution à l'inégalité de la dimension foncière s'est renforcée, ce qui pénalise la production bovine du pays de Brive (Butault et Lerouvillois 1999, Ibid.). La réforme de 1999 permet aux États de plafonner l'aide directe, dans la limite de 20 % de ce montant. La France met en œuvre ce dispositif avec les Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE) pour favoriser les exploitations qui s'engagent dans la voie du développement agricole durable (Ce dispositif issu de la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole est abordé au paragraphe B-1-a)).

L'impact des aides de la PAC, qu'il s'agisse du premier ou du deuxième pilier, se traduit toujours par des inégalités, ces aides directes même territorialisées pour les 20 % du deuxième pilier ne parviennent pas inscrire la politique agricole dans l'objectif de cohésion sociale et territoriale (Berriet-Solliec, Roy, et Trouvé 2009). Si ce changement de cap ne permet pas de tendre vers des objectifs de cohésion, il contribue néanmoins à mettre en visibilité les ressources

de la terre et de l'environnement. En effet, dans la période productiviste les ressources de la terre et de l'environnement étaient passées en second plan, car l'augmentation des rendements était uniquement basée sur l'introduction d'intrants chimiques, l'évolution des semences, la mécanisation et la parcellisation du travail avec la spécialisation. Dans les années 1980, les ressources naturelles de la terre et de l'environnement, neutralisées par le productivisme, réapparaissent comme potentiel de production au service d'une autonomie technique, de la diversité et de la complexité (Lacroix et Mollard 1995). Ainsi, renforcent-elles les tendances à la diversification des systèmes productifs, et dans une certaine mesure génèrent une polyvalence du travail. **Les nouvelles fonctions rurales et agricoles qui se développement et leur rôle dans la gestion de l'espace contribuent à l'autonomie économique et à la diversité des acteurs.** La cohérence et l'unité du secteur agricole, qui constituait la base de la dynamique de cogestion des représentants de la profession avec l'État, sont ainsi remises en cause par ces nouvelles fonctions qui favorisent la diversité et l'éclatement des statuts. *« Au point que se pose désormais la question du passage d'une régulation sectorielle/verticale à des formes de régulations territoriales/horizontales »* (Ibid., p. 290).

(3) Années 1980 dans le bas pays de Brive, la coopération au service des petits producteurs pour résister aux règles imposées par les IAA et le marché

Dans cette période, Brive se positionne comme « capitale économique pour l'agriculture locale » (Marty 2013, Op. cit.). Le développement économique du bassin qui entoure la ville-centre est essentiel à sa prospérité, objectif affiché du maire Jean Charbonnel : *« mon ambition en tant que maire n'est pas d'être à la tête d'une mégalopole de 100 000 habitants entourée d'un désert »*[187]. La municipalité se positionne comme « pôle de soutien du développement des activités rurales »[188], par la création d'un bureau municipal des affaires économiques dont l'une des missions est de « favoriser le développement de la vocation agricole du Pays de Brive »[189]. Cela se traduit par le développement d'infrastructures et d'opportunités de mise en marché au service de l'agriculture (Ibid., p. 284). Cependant, la ville ne peut influer sur l'orientation des productions agricoles, affaire des organisations professionnelles agricoles, en dehors du développement des IAA dans le cadre de la politique nationale. La situation de l'agriculture en

[187] Brive notre ville, magazine d'informations municipal, 1990, Arch. Mun. de Brive, 4C8 (in Marty 2013, Ibid.)
[188] Arch. Mun. de Brive, 191W2 (Ibid.).
[189] Arrêté du 13 août 1981, Arch. Mun. de Brive, 4D43 (Ibid.).

Corrèze à la fin des années 1970, en particulier dans le bassin de Brive, ne rend pas la profession optimiste. Les propos de Jean Mouzat, agriculteur à Chanteix, président national du MODEF, traduisent le vécu de cette période :

> *« La modernisation de l'agriculture a transformé cette activité d'une manière un peu folle, qu'on avait du mal à maîtriser, dans l'agrandissement s'entend. Pour autant on n'avait pas ou peu de candidats à l'installation, parce que ce métier s'était complètement « marginalisé ». Moi vous savez, je fais partie de ces rares qui à mon époque ont choisi de devenir,…(temps de silence), j'allais dire « agriculteur » parce que le terme compte, même si maintenant je re-défends plutôt le terme de « paysan » […] Agriculteur, j'avais choisi ça parce que au collège de Seillac, après la troisième, j'ai dit j'arrête, je veux faire de l'agriculture mon métier. Mes parents étaient farouchement opposés, m'invitant à faire comme la majorité de mes copains, à passer des concoure de la SNCF, d'EDF, …., pour « quitter ce métier car tu y sera malheureux toute ta vie ». Alors que eux, en fin de parcours, mes parents commençaient à bénéficier d'améliorations matérielles, notamment pour les femmes. Ma mère a vu arriver une forme de qualité de vie. […] Dans le village les gens ont dit « ouais, il a fait le choix de rester, nous on arrête, il faut qu'il exploite nos terrains ». Moi j'ai vu des gens venir chez moi pour me supplier de travailler leur exploitation, pour conserver ce patrimoine, « ne t'inquiète pas, tu donneras ce que tu pourras ». […] A tel point que j'ai fait partie de ces gens qui ont eu la plus grosse ferme du département, …, malgré moi »*[190].

Au regard de la situation en Corrèze, une première analyse de ces propos met en visibilité, les faibles résultats de la modernisation dans ce bas pays de Brive, la parité visée par les politiques publiques et portée par le syndicat majoritaire n'est pas au rendez-vous dans la plupart des exploitations (Muller 1984, Op. cit.). Une forme de résignation existe chez les agriculteurs en âge de transmettre leur exploitation, ils souhaitent des conditions meilleures pour leurs enfants, situation qu'ils ne peuvent trouver qu'en dehors de l'agriculture[191] (Hervieu et Purseigle 2013, Op. cit.). Lors d'un entretien les propos suivants traduisent bien ce contexte *« c'est pas que je ne serais pas resté, mais mon père ne m'a jamais encouragé, pourtant il était président de BEVICOR*[192]*, […], il était encore loin de la retraite »*[193]. Ce constat d'insatisfaction est relevé par Pierre Muller dans les zones défavorisées, y compris chez les agriculteurs qui restent fidèles à la FNSEA (Muller 1984, Ibid.). Cette ambivalence à l'égard de la FNSEA persiste en Corrèze et est exprimée lors des entretiens réalisés pour cette thèse. Le RGA de 1979 traduit la situation

---

[190] Entretien du 22/05/2018 avec Jean Mouzat, président national du MODEF, maire de Chanteix.

[191] Originaire du nord du Lot, à une cinquantaine de kilomètres de Brive, dans un environnement agricole de petites exploitations de polyculture, le rédacteur de cette thèse entendait, dans les années 1970, le même type de propos dans les exploitations exclues de la modernisation, considérant que seules les plus grosses exploitations modernes subsisteraient, et que l'évolution de la science permettrait de nourrir les humains.

[192] BEVICOR : coopérative pour les bovins créée dans les années 1970.

[193] Entretien du 05/02/2018 avec Pierre Charpenet, maire-adjoint de la commune de Saint Viance.

de zone défavorisée pour les communes de la CABB, en indiquant une SAU moyenne de 13 Ha (15 Ha au RGA de 1988), marqueur d'un environnement de petites exploitations dont la viabilité économique n'est pas vraiment assurée. Pour le département de la Corrèze, la SAU moyenne est de 14 Ha au RGA de 1979 et de 18 Ha à celui de 1988, elle est 22 H en 1988 dans le Lot et 23 Ha en Dordogne, départements limitrophes. Dans cette période, la dynamique économique du Bassin de Brive offre des emplois pour les enfants d'agriculteurs ou leurs conjoints, l'administration et les entreprises publiques recrutent.

Dans cette période, les travaux de Michèle Salmona de psychologie du travail agricole et de socio-psychopathologie du développement, dans la frange importante « d'agriculteurs/famille » qui sont « encadrés » dans le cadre des plans de développement, notamment en région Limousin, apportent un éclairage fondamental sur la situation du monde agricole dans les années 1970-1980. En effet, *« il est à signaler que ni le groupe de sociologie rurale du CNRS, ni l'INRA ne se sont préoccupés des cultures techniques et du travail agricole jusque vers 1981, à l'exception de quelques chercheurs isolés »*. Seules l'anthropologie et l'ethnologie développaient des recherches dans le domaine des cultures techniques, en France la *« psychologie du travail reste muette sur ces questions »* (Salmona 1994, Op. cit., p. 140-141). Une abondante littérature en sociologie rurale, revisitée et complétée par les travaux de Bertrand Hervieu et François Purseigle en 2013 apporte un éclairage sur l'évolution « des agricultures », cependant en dehors de la sociologie des politiques publiques qui rend compte par exemple du constat d'insatisfaction des agriculteurs en zone défavorisée (Muller 1984, Ibid.), et des économistes sur la situation du secteur et des marges de manœuvre des décideurs politiques, peu de publications apportent un « décodage » sur l'impossibilité pour les agriculteurs de faire des choix satisfaisants (Salmona 2003), en dehors de ceux qui ont pu s'inscrire dans « l'agriculture entrepreneuriale », mais dont on ne sait si leur avenir sera assuré (Ploeg 2014, Op. cit.). Dans le contexte corrézien exprimé par Jean Mouzat, la « marginalisation » du métier d'agriculteur est un aspect que cette recherche vise à comprendre, notamment par l'analyse des formes de résistance ou de résilience développées par les acteurs en recherche de solutions alternatives au modèle dominant qui les condamne. La recherche-action menée par Michèle Salmona, sur une période de plusieurs décennies depuis les années 1960, apporte un éclairage précieux pour comprendre les phénomènes à l'œuvre dans ce bas pays de Brive où la majorité des agriculteurs sont en marge du modèle développé par la modernisation. Ainsi, dans les années 1970 les exploitants agricoles sont aidés dans le cadre des plans de développement, par des prêts bonifiés et un accompagnement pour le gestion technique et économique. Si ces aides ne sont pas obligatoires, pour des petites exploitations il est quasiment impossible de s'en

passer. Le discours des accompagnateurs porte des objectifs positifs d'amélioration qui se traduisent très vite dans la réalité des collectifs de travail, majoritairement familiaux dans cette période, par une intensification du travail, une pression psychologique, des tensions dans les familles (Salmona 2003, Ibid.). Si la mécanisation allège certaines tâches, l'auto construction pour les bâtiments agricoles et l'augmentation des superficies cultivées viennent rapidement faire prendre conscience aux agriculteurs de l'écart entre les objectifs et la réalité. Bien que les conditions matérielles s'améliorent par l'évolution technologique, *« une très forte pression psychique pèse sur les familles « en plan »* (Ibid., p. 130). L'objectif de parité mis en avant par les lois de 1960-62, qui traduisait l'espoir d'une amélioration des conditions de vie pour les paysans, ne semble pas au rendez-vous à la fin des années 1970, tout du moins sur le plan psychologique. L'intensification du travail, conséquence de la course à la productivité, laisse peu de place aux loisirs qui ne semblent réservés qu'aux autres catégories socio-professionnelles. De plus, la population active agricole est la seule catégorie sociale, à être passée au cours du 20ème siècle de la situation de majorité à une situation de minorité, ce qui a des conséquences sur le vécu subjectif des agriculteurs devenus une minorité qui se considère en déclin statutaire et social (Hervieu et Purseigle 2013, Op. cit., p. 117).

Les paysans Corréziens ne se sont pas engagés dans la modernisation, mais comme vu précédemment, ils ne se sont pas engagés dans des actions collectives fortes comme au Pays Basque par exemple, pour ne pas se faire intégrer au système agro-industriel et préserver leur autonomie, et ils **sont dépendants de l'achat de leurs produits par l'agro-industrie** (Marty 2013, Op. cit.). Néanmoins, deux démarches collectives émergent dans le bas pays de Brive, la création de la coopérative BEVICOR dans les années 1970 pour les bovins et UCOFEL coopérative de production légumière et de commerce de gros en 1981. **Pour BEVICOR**, c'est sous l'impulsion de la chambre régionale d'agriculture du Limousin, dans une perspective de labellisation de la production bovine, que les producteurs sont obligés de se structurer dans un Groupement coopératif de producteurs de veaux de lait fermiers de la Corrèze devenu coopérative. Cependant la coopérative n'assure pas la commercialisation qui est gérée par les négociants privés du département. Dans les faits, ce processus de qualification de la viande bovine du Limousin n'est accessible que par les exploitations les plus importantes et les plus moderne (Ibid.). **Ce modèle économique coopératif s'inscrit dans la logique de modernisation de l'agriculture à l'œuvre, et place ainsi les agriculteurs en situation de vulnérabilité au regard de l'évolution des marchés, l'organisation coopérative n'intervenant pas sur le débouché aval de la production.**

La coopérative UCOFEL créée en 1981 dans la plaine de Saint-Viance est en revanche un véritable outil au service de la petite et moyenne agriculture. Elle est créée à l'initiative d'agriculteurs réticents aux exigences d'une filière qui s'est structurée avec les IAA. UCOFEL organise la culture et la collecte pour approvisionner l'industrie agroalimentaire, et notamment DIEPAL.[194] Cette coopérative cessera son activité en 2009 et fait l'objet de controverse sur les causes de sa fermeture, ce qui apporte un éclairage de l'impact du référentiel métier (centré sur la fonction technique de production), sur l'organisation et les moyens mis en œuvre pour la coopération agricole (Muller et al 1989, Op. cit.). En effet, lors de l'atelier n° 4 du 11 janvier 2018 relatif au projet de territoire pour la CABB sur le thème « Agriculture : Produire et consommer localement », la baisse considérable des surfaces de cultures maraichères est présentée dans le diagnostic. A cet atelier, le Président de la chambre d'agriculture invité (FNSEA), ainsi que le Vice-Président à l'agriculture de la CABB (agriculteur de profession), interviennent pour indiquer qu'il y avait lieu de nuancer la perte de 72 ha de légumes et petits fruits entre 1988 et 2010. Pour les intervenants, la situation est due à l'arrêt d'approvisionnement de la société BLEDINA (ex DIEPAL) qui a mis les producteurs et la coopérative UCOFEL en grande difficulté, conduisant cette dernière à la fermeture en 2006. Or, les données factuelles recueillies dans cette recherche, ainsi que les entretiens, infirment ces déclarations qui semblent occulter la réalité du monde agricole dans un territoire composé majoritairement de petites et moyennes exploitations.

Contexte de l'agriculture briviste

Dans les années 1970, dans le bas pays de Brive, au regard du contexte local vu précédemment, la modernisation s'est moins développée que dans les grandes plaines de culture d'autres régions où la spécialisation s'est mise en œuvre, seule la filière bovine s'y est inscrite. Dans cette période, les productions maraichères ou de fruits rouges correspondent à une intensification des cultures (Meynier 1962, Ibid.), sur un parcellaire de petite taille, dans la plaine de la Vézère et sur des coteaux bien exposés possédant de bonnes terres irrigables et permettant des productions de qualité (renommée du petit pois d'Objat)[195]. Historiquement, cette zone maraîchère est dénommée le « pays des Pétarrous », appellation donnée à l'époque où les paysans du bas pays allaient vendre leur production vers les zones au climat plus rigoureux de haute Corrèze et du Limousin. Avec le chemin de fer les productions sont

[194] Source entretien du 22/05/2018 avec Jean Mouzat, agriculteur membre du conseil d'administration d'UCOFEL.
[195] Source : entretien du 06/02/2018 avec Paul Reynal, maire d'Ayen de 1995 à 2014, vétérinaire depuis la fin des années 1960 dans ce territoire.

expédiées vers Paris depuis les gares d'Objat et de Brive fin 19ème et début du 20ème siècle[196]. Les parcelles de petite taille, souvent dans les coteaux, rendent difficile la mécanisation incitée par la modernisation. Les circuits intégrés aux industries agro-alimentaires ne se développent pas, il n'y a pas d'organisation collective des producteurs car ils sont réticents à la contractualisation par crainte de « l'excès de dirigisme » des industriels (Meynier 1962, Ibid.), *« peut-être due à une farouche volonté d'indépendance typique des maraîchers et horticulteurs du bassin »*[197] (Marty 2013, Ibid., p. 286). La contractualisation avec les industriels se traduit par la fourniture de semences, l'organisation en filière spécialisée par l'intégration aux dispositifs types de l'Union Nationale Interprofessionnelle des Légumes de Conserves (Valade in Marty 2013, Ibid., p. 287).

UCOFEL : échec d'un repli sectoriel

La création de la coopérative UCOFEL traduit cette volonté des agriculteurs de préserver leur autonomie, caractéristique relevée dans l'agriculture Corrézienne (Meynier 1962, Ibid., Alphandéry et Bitoun 1977, Ibid.). *« UCOFEL était un véritable outil au service de la petite et moyenne agriculture, […], Monsieur Viale qui avait pensé cela à l'époque, c'était un progressiste avant l'heure, même si c'est un qualificatif qui ne lui convenait pas en terme politique, il était plutôt libéral conservateur, mais pour autant il avait créé l'outil »*[198]. Cette coopérative organise la culture et la collecte des petits fruits (fraises et framboises) et légumes (haricots verts, petits pois, et épinards), c'est-à-dire quelle gère la partie amont de la production et le mode de culture, ce n'est pas dicté par les industriels de la filière agro-alimentaire d'aval. Pour Jean Mouzat, la disparition d'UCOFEL est surtout lié au fait que la coopérative ne s'est pas entourée de suffisamment de compétences pour maitriser tous les process, jusqu'à la transformation des produits.

> *« Les agriculteurs que nous étions avions fait des formations pour savoir produire des légumes dans les règles de l'art, parce que aucun droit à l'erreur quand on fait du « Baby Food ». […] C'est dans la conservation, parce qu'on faisait de la surgélation, c'est dans la conservation des produits, dans ce moment entre la transformation finale et la livraison à l'industriel, qui pouvait être entre six et dix-huit mois, c'est dans ce laps de temps qu'il y a eu des problèmes de conservation.*

[196] L'appellation « Pays des Pétarrous » est le qualificatif qui désignait le pays de producteurs de maraîchage qui alimentaient, entre autres, la ville de Paris à la fin du 19ème siècle et au début du 20ème. Cette appellation n'avait pas une connotation péjorative, bien au contraire (source : Etude de valorisation des potentialités touristiques, culturelles et environnementales de la commune d'Ayen 2001 p. 14). Cette appellation semble liée à la couleur rouge de la terre (entretien du 06/02/2018 avec Paul Reynal, ancien maire d'Ayen).

[197] Entretien de Pauline Marty avec Paul Chantalat, maraîcher et président du syndicat des maraîchers de Brive dans les années 1980, 16 novembre 2011.

[198] Entretien du 22/05/2018 avec Jean Mouzat, agriculteur membre du conseil d'administration d'UCOFEL.

[…] Je vous explique, 1992 la PAC se met en place, on nous promettait, comment dire, une concurrence directe avec les pays d'Europe et au-delà. C'est l'ouverture du marché mondial, si on continue à ne faire que de l'élevage on court à la catastrophe, il faut diversifier. On a la chance d'avoir Blédina, et je suis allé voir UCOFEL. On m'a demandé si j'avais des compétences. J'ai répondu, pas sûr, mais je sais faire autre chose, j'ai des surfaces que je peux mettre à disposition, je veux mettre en place de l'irrigation car j'ai de l'eau, et je veux produire des légumes. […] On m'a fait rentrer au conseil d'administration d'UCOFEL. […] Les premières difficultés ont commencé à se faire jour, moi j'ai dit, les copains, il faut qu'on aille dès demain rencontrer les politiques du secteur. […] Les gens qui étaient là m'ont dit « mais tu es fou toi, ces gens-là ne connaissent rien à l'agriculture on ne va surtout pas les faire se mêler de nos affaires », ça je n'oublierai jamais ces termes : « se mêler de nos affaires ils n'y connaissent rien ». On est complètement fou, c'est un raisonnement étriqué, mais qui correspond complètement, excusez ce n'est pas vulgaire ce que je dis, mais les bassins de vie ça compte. Comment dire, il y a des micro territoires, ce pays de Brive il est … c'est comme ça, ce monde paysan il est complètement recroquevillé, plus fort que la moyenne, pensant que l'on pouvait s'en sortir seul et comme ça. … pensant que récupérer des subventions, elles ont été très importantes en Limousin, ça suffisait à régler nos problèmes. …. Moi à la fin, au bout du bout, quand ça allait si mal, quand Blédina menaçait d'arrêter, je suis allé avec un collègue rencontrer la direction nationale à Chalon sur Saône. On nous a dit il est trop tard, pourtant les agriculteurs là-bas dans ce bassin de vie faisaient des légumes haut de gamme »[199].

Cet extrait d'entretien révèle un marqueur du monde paysan de ce bas pays de Brive, traduit par le repli sectoriel et la difficulté pour aller chercher les compétences ou les collaborations nécessaires à la gestion des problèmes. Cette caractéristique est mise en visibilité par le conflit de la pomiculture à la fin des années 2000, c'est avec la nouvelle génération d'agriculteurs qu'une ouverture sur la société et un dialogue s'amorce dans les années 2010 (cf. B-2). Pour Jean Mouzat, sans jugement de valeur de sa part sur ce qui a été fait au sein de la coopérative, sa disparition n'est pas de la responsabilité de Blédina, mais des dirigeants de la coopérative qui n'ont pas su ou voulu mobiliser les compétences nécessaires permettant de maîtriser toute la chaine de production, jusqu'à la livraison de produits préparés et conservés dans les conditions sanitaires optimales. Pour cette partie aval de la production légumière et fruitière, il y a lieu de mobiliser des compétences qui n'appartiennent pas au référentiel métier de « l'ingénieur ou du technicien agricole » (Muller et al 1989, Op. cit.), ces compétences n'existent que dans les IAA et des formations de l'agroalimentaire. Mobiliser ces compétences, c'est faire l'effort de s'ouvrir à d'autres environnements méconnus de la

[199] Extrait de l'entretien du 22/05/2018 avec Jean Mouzat, agriculteur membre du conseil d'administration d'UCOFEL.

profession. De même, le rapport au politique exprimé dans cet entretien traduit l'influence du syndicalisme corporatiste dans un fonctionnement verticalisé. Le recours au politique n'a lieu qu'auprès de l'État, et de la Région depuis la décentralisation, seulement dans une relation « d'agriculture administrée » (Muller 1990, Op. cit.), les collectivités locales et les représentants politiques du bas pays de Brive ne sont pas considérés compétents. Jean Mouzat est maire de Chanteix, c'est cette autre compétence et son expérience qui lui apportent une autre vision des possibilités de collaboration avec les collectivités locales.

Dans ce bas pays de Brive la plupart des agriculteurs sont exclus de la modernisation ou au mieux peinent à s'y inscrire, le développement des IAA et du marché accentuent la crise du secteur (Mounier et Mollard 1975, Ibid.). Les objectifs du regroupement de la profession au sein d'UCOFEL semblaient apporter une réponse au service des producteurs, mais **la difficulté de rencontre du secteur avec le territoire, pour résoudre les problèmes de la coopérative, mettent en visibilité la crise du modèle sectoriel français d'une « agriculture administrée »**.

Jusqu'en 1995, la ville centre n'avait pas ou peu de relations avec sa périphérie, ce n'est qu'après les élections municipales de 1995 que s'amorce une nouvelle approche des relations ville centre et communes périurbaines et rurales[200]. La communauté d'agglomération à 15 communes n'est créée qu'en 2001, ce qui en l'absence de coopération avec les agriculteurs ne lui donne pas la légitimité pour apporter une contribution à la gestion des problèmes agricoles. **Les ressources documentaires permettent de caractériser une ville centre qui pense et agit pour la périphérie, sans collaboration effective avec cette dernière. Une relation asymétrique avec la ville centre est mise en visibilité par les documents d'archives mais aussi par les acteurs de la périphérie qui l'expriment lors des entretiens réalisés pour cette thèse.**

[200] Source : Communauté d'agglomération de Brive, Convergence horizontale et cohérence des différentes échelles territoriales : ville -agglomération -pays & SCOT, Présentation de la démarche de Brive-la-Gaillarde, réunion villes moyennes, DATAR, le 9 février 2005.

(4) Fin des années 1990, la politique sectorielle/verticale agricole questionnée par l'expression des acteurs

A la fin des années 1990, en ce bas pays de Brive il y a peu de visibilité sur des actions collectives comme alternative au modèle dominant qui élimine les agriculteurs les moins performants, sans doute est-ce lié à la patrimonialisation permise par un « urbanisme agricole » qui procure des ressources en capital financier pour leur exploitation, et à une double activité des ménages agricoles favorisée par un bassin d'emploi dynamique. Sur le territoire national des initiatives sont à l'œuvre, sans pour autant obtenir une mise en visibilité dans la société. La construction d'une agriculture alternative au modèle dominant productiviste est cependant à l'œuvre, ce mouvement s'amorce à la fin des années 1970 dans l'Ouest de la France, régions où les conséquences environnementales et sociales de l'agriculture intensive sont les plus visibles.

Histoire du Réseau agriculture durable (RAD)

Les conséquences du productivisme sont condamnées depuis les années 1970, par des agriculteurs dont André Pochon et des représentants de l'INRA comme Jacques POLY. Ce dernier, alors directeur général de l'INRA, publie en juillet 1978 un rapport intitulé « Pour une agriculture plus économe et plus autonome ». Ce rapport dresse un état des lieux de l'agriculture française, notamment des conséquences de la performance économique qui a créée *« des disparités considérables entre classes de structures d'exploitation, entre secteurs de la production […], entre régions agricoles. Quant aux exploitants, beaucoup d'entre eux sont cependant restés extérieurs à cette dynamique de progrès » et « certaines régions […] donnent même l'image d'une désertification agricole et rurale »*. Il préconise de mettre en place une nouvelle conception du développement (Poly 1978, in Deléage 2004, Op. cit., p. 75). Ce rapport fait date et influe pour la création du Cepada[201] en 1982, par André Pochon et six agriculteurs, à partir des travaux du CETA de Corlay dans les Côtes d'Armor, sur la base d'un projet fondateur *« de construire une autre agriculture, autonome et économe »* (Deléage 2004, Ibid., p. 76). Ces agriculteurs refusent, par leur démarche, le développement sans limite du système agro-industriel, et s'inscrivent dans une démarche d'agriculture durable dans une logique économique *« fondamentalement hédoniste et humaniste voire existentielle des besoins naturels et de l'effort modéré »*. Les Groupements d'Eleveurs Laitiers (GEL) créés en Mayenne

[201] Cepada : centre d'études pour un développement agricole plus autonome.

dans les années 1970 avaient eux aussi le même type d'approche avec une dimension internationale *« pour le respect du droit des peuples à se nourrir eux-mêmes »* (Ibid., p. 77-78). Ces initiatives connaissent une dynamique suite à l'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981, des États Généraux du développement Agricole (EGDA) et de la reconnaissance du pluralisme syndical par la nouvelle ministre de l'agriculture Edith Cresson. Mais très vite les tensions avec la FNSEA, l'imposition du référentiel du marché (Muller 2000, Op. cit.), l'incapacité des syndicats agricoles minoritaires de s'unir lors des élections aux chambres d'agriculture de 1983, l'influence de la FNSEA confortée par le scrutin de 1983, et l'arrivée de Michel Rocard au Ministère de l'agriculture en 1983 pour résoudre une situation de crise[202], feront perdre les soutiens gouvernementaux à ces initiatives (Deléage 2004, Ibid.). Il faut attendre 1997 pour que ce réseau pour une agriculture durable se structure en association loi 1901, à partir de douze groupes fondateurs, dont l'Adapa Corrèze[203]. Le RAD se développe dans les départements de l'Ouest de la France, mais peine à s'étendre au-delà dans les années qui suivent, il est présent dans une quarantaine de département en 2019 (cf. figure 9). L'Adapa de Corrèze a été créée dans les années 1990 :

> *« […] à l'époque des PDD (Plan de Développement Durable), des éleveurs ne se sont pas retrouvés dans les méthodes de la Chambre d'Agriculture de la Corrèze : « distribution de subventions sans analyse, ni accompagnement des expérimentations sur les fermes ». Ils commencent donc à se retrouver ensemble pour échanger autour des pratiques d'élevage et constituent l'ADAPA (Association pour le Développement d'une Agriculture plus Autonome). A la demande de ses membres, le groupe adhère au GD CIVAM 19[204] afin de bénéficier d'un accompagnement approprié. Au-delà de ses membres fondateurs, ce CIVAM a su sensibiliser de nombreux agriculteurs aux concepts de l'Agriculture Durable. Comme de nombreux groupes membres du RAD (Réseau Agriculture Durable) des CIVAM auquel il adhère en 1997, l'ADAPA s'est développé par un travail sur l'autonomie des systèmes de production »*[205]

[202] En juillet 1983, sous la pression du monde agricole, Edith Cresson est remplacée par Michel Rocard comme ministre de l'agriculture, le syndicat majoritaire (FNSEA) représente 80 à 90 % des agriculteurs organisés (Bellon 2006).

[203] Adapa : Association de développement pour une agriculture plus autonome, https://www.frcivam-limousin.com/qui-sommes-nous/les-groupes-civam/6-l-adapa?start=5

[204] GD CIVAM 19 : Groupe départemental Centres d'Initiatives pour Valoriser l'Agriculture et le Milieu rural 19.

[205] Source : http://www.civam.org/images/Histoire_des_CIVAM.pdf.

Figure 9 : Cartographie des groupes locaux du Réseau Agriculture Durable en 2019



Source : http://www.agriculture-durable.org/le-reseau-1/les-groupes-locaux/ (Juin 2019)

Cependant, peu d'exploitations des communes de la CABB participent à ce réseau bien plus présent en haute Corrèze, où historiquement le syndicalisme de gauche contestant le leadership de la FDSEA est plus présent (Bitoun et Alphandery 1977, Ibid.). Ainsi, jusqu'à la fin des années 1990, les documents d'archives et les entretiens n'ont pas permis d'identifier d'action collective en cours pour la construction d'une agriculture alternative, ouverte sur la société, phénomène sans doute lié à une approche sectorielle des acteurs. Sur le plan national, l'affiliation du RAD au réseau des Civam s'explique par une volonté de rejoindre un mouvement dont les principes et les objectifs visent la formation *« de l'homme global, c'est-à-dire l'individu dans toutes ses dimensions »* (collectif Histoire des Civam 1998 in Deléage 2004, Ibid., p. 110), mais aussi *« une volonté de s'affilier à une structure indépendante des appareils conventionnels de développement (chambres d'agriculture) »* (Deléage 2004, Ibid., p. 111). Cette approche transversale et ouverte sur la société contraste avec une approche sectorielle largement dominante dans les organisations agricoles et les institutions, et peine toujours à se diffuser au-delà des territoires historiques.

A partir de la fin des années 1990, le référentiel développement durable intègre les politiques publiques, notamment avec la loi d'orientation agricole de 1999 qui s'inscrit dans une territorialisation de l'agriculture formalisée par les Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE). Dans cette période, les politiques urbaines et les modalités d'élaboration des documents d'urbanisme font l'objet d'expérimentations, en particulier en Gironde où l'expérience professionnelle est ici mise en dialogue.

c) Une mise en situation dialogique des terrains girondins et corréziens

L'apprentissage de la décentralisation et l'évolution de l'agriculture dans les territoires brivistes et bordelais sont ici appréhendés par l'analyse des procédures d'urbanisme mises en œuvre dans cette période, dans une approche comparative et dialogique où l'expérience est confrontée à l'exercice de recherche. L'élaboration des schémas directeurs du pays de Brive et de l'aire bordelaise traduit des disparités existantes entre un territoire plus rural et non métropolisé en recherche de croissance d'une part, et un espace métropolisé objet de tension sur l'équilibre des pouvoirs entre centre et périphérie d'autre part[206].

Dans cette période l'agriculture s'invite dans l'agenda politique de certaines communes de la CABB, mettant ainsi en visibilité les limites d'une approche agricole sectorielle et d'un « urbanisme agricole ». Dans le cadre de la prise en compte de la loi paysage de 1993, la DDE de la Gironde mobilise les écoles du paysage de Bordeaux et Versailles, ainsi que des professionnels du secteur libéral, en partenariat avec le CAUE et le Conseil général de la Gironde, pour construire un référentiel paysage du département dans la perspective de le décliner à différents échelons territoriaux. Cette démarche est mise au service du Schéma Directeur de l'aire bordelaise et des communes de Cissac-Médoc et de Salles présentées ici avec un retour réflexif de l'urbaniste professionnel devenu chercheur pour ces deux communes[207].

(1) Planification stratégique : traduction d'une disparité territoriale entre le pays de Brive et l'aire bordelaise

Les communes de l'agglomération de Brive bénéficiant du SDAU ne s'engagent pas dans la révision du Schéma Directeur avec élargissement du périmètre, il faut attendre 1996 pour la création du Syndicat Intercommunal d'Etudes du Schéma Directeur du Pays de Brive (SIESDPB) élargi à 40 communes par arrêté préfectoral du 16 décembre 1996 (cf. Figure 10).

---

[206] Le rapport Larcher au Sénat de 1997, relève les mêmes tendances que celles observées pour ces deux schémas directeurs : des *« périmètres sont rarement apparus adaptés à la réalité du développement périphérique des agglomérations »* et objet de tensions entre centre et périphérie (SD de l'aire bordelaise), un contenu *« orienté vers la gestion de la croissance urbaine plus que vers une planification globale du développement des territoires concernés »* (SD du pays de Brive).

[207] Ces deux communes font l'objet d'une étude préalable-aménagement lors de l'élaboration du POS réalisée en régie par l'auteur de cette thèse. Le POS de Cissac-Médoc est approuvé en 2000 et celui de Salles en 2001.

Sur les 40 communes seules trois disposent d'un POS (Brive, Malemort et Mansac) et neuf d'un MARGU (Allassac, Cosnac, Cublac, Dampniat, Donzenac, Noailles, Saint-Pantaléon-de-Larche, Saint-Viance et Voutezac).

Figure 10 : Périmètre du SIESDPB et documents d'urbanisme existants sur la CABB



Source : IGN BD carto, Archives municipales

En Gironde il faudra attendre l'arrêté préfectoral du 10 février 1996 de création du Syndicat Mixte du Schéma Directeur de l'Aire Métropolitaine Bordelaise (SYSDAU) pour que s'engage la révision du SDAU de 1980, au terme d'une procédure de trois ans pour la seule création de la structure intercommunale. **Dans cette période d'apprentissage de la décentralisation les seuls documents de planification stratégique à l'œuvre sont les SDAU ouvrant de larges espaces à l'urbanisation**. L'analyse de la mise en œuvre de la planification stratégique sur les territoires de cette thèse permet d'identifier *« des indicateurs à un moment donné de la façon dont les rapports entre la sphère de l'urbain et la sphère agricole ont pu (ou n'ont pas pu) être figés »* (Tolron et al. 2001, Op. cit., p. 16).

Ce temps long pour le passage du SDAU au SD se retrouve sur les deux territoires enquêtés et s'explique par des SDAU très généreux en capacités d'urbanisation qui ne sont pas des contraintes, et à la difficulté rencontrée pour constituer le syndicat mixte chargé de l'élaboration du futur schéma directeur.

(a) Bassin de Brive : le Schéma Directeur nouvelle contrainte ?

La mise en place de la structure intercommunale nécessaire à la révision du SDAU pour lui substituer le Schéma Directeur n'est pas la préoccupation des communes du bassin de Brive pour lesquelles le document stratégique actuel, au regard de son contenu au service du développement urbain, ne constitue pas un obstacle pour leur action dans le champ de l'urbanisme et l'aménagement[208]. C'est le projet d'autoroute A89 à la fin des années 1980 qui amène le Préfet à s'adresser aux communes par lettre du 26 février 1990, *« la prise en considération des projets d'A 89 et A 20 comme « Projet d'Intérêt Général » faisant du reste obligation de procéder à l'élaboration d'un nouveau schéma directeur (article L. 122-1-4) »*[209]. Par ce courrier il est proposé l'élargissement du périmètre pour l'élaboration du futur SD. Les propos du maire de Cosnac, lors de la réunion du 08/02/1991 organisée par le Préfet, traduisent le peu d'enthousiasme des élus à s'inscrire dans l'élaboration d'un SD en substitution du SDAU :

> *« [Le maire de Cosnac] souhaiterait savoir si le schéma directeur étant élaboré par les élus, l'Administration conserverait vis-à-vis des décisions communales, autant d'indulgence que dans le passé avec le SDAU élaboré par les services de l'État. »*[210]

Il faut attendre l'arrêté préfectoral du 16 décembre 1996 pour que le Syndicat Intercommunal d'Etudes du Schéma Directeur du Pays de Brive (SIESDPB) soit créé et que l'élaboration du SD s'amorce. Le peu d'enthousiasme des élus locaux se traduit par la faible ingénierie mobilisée en optant pour la réalisation des études en régie avec deux urbanistes recrutés par le Syndicat intercommunal. En 1996 l'intercommunalité de projet n'existe pas, l'étude du SD constitue le premier travail en intercommunalité, porté par l'ancien maire de Malemort Serge Marini (mandat de 1995 à 2001) et premier Président du syndicat d'étude du SD qui s'investit dans ce travail à l'échelle des 40 communes. *« Il n'y avait pas d'enjeux, les élus apprenaient à*

---

[208] Lors de l'élaboration du SDAU le compte rendu de la réunion du 16/01/1976 sur l'examen des observations des 11 communes concernées met en visibilité le peu d'implication des communes périphériques : deux non pas émis d'avis (Cosnac et Venarsal), Saint Viance a indiqué que le SDAU « intéresse de très loin la commune », les autres communes à l'exception de Brive (très impliquée) interviennent pour s'assurer qu'il n'y ait pas d'obstacle à l'urbanisation autour des hameaux (demande prise en compte). Source archives ville de Brive 27W587.

[209] Source Ibid.

[210] Compte rendu de la réunion du 08/02/1991, p. 7 (Source Ibid.)

se connaître » et dans ce contexte le contenu du SD reste, malgré les déclarations de bonnes intentions relevées dans le rapport de présentation, dans le prolongement des objectifs de croissance du SDAU. Cette démarche de projet constitue néanmoins une première étape déterminante dans le processus de création de la communauté d'agglomération à 15 communes en 2001[211]. Dans l'attente, le représentant de l'État utilise la procédure de modification du SDAU (articles L. 122-5 et R. 122-15 du C. Urb.) pour intégrer le PIG[212] relatif à la liaison autoroutière Bordeaux-Clermont-Ferrand, avec la reconstitution de la Commission locale d'Aménagement et d'Urbanisme (CLAU)[213]. **Le rapport de présentation décrit l'impact du projet sur les zones d'activité et d'habitat, les sites et les paysages, mais n'évoque pas l'agriculture pourtant impactée par la réalisation des infrastructures**. Dès l'engagement de la procédure d'élaboration du SD, la procédure de modification est à nouveau utilisée pour la création d'une zone d'activité au carrefour des autoroutes A 89 et A 20. Cette procédure fait d'ailleurs l'objet d'observations du conseil municipal d'Allassac qui

> *« […] s'étonne que cette modification arrive à ce moment de l'avancement du dossier, rappelle que la vocation et les objectifs du Syndicat Intercommunal d'Etudes pour le Schéma Directeur du Pays de Brive est de réfléchir et de définir les zones à aménager, et que ce n'est que dans un second temps qu'un syndicat d'aménagement comme le SYMA A20 peut jouer son rôle d'aménageur. »*[214]

A la fin des années 1990 dans le Bassin de Brive, la priorité est au développement économique et l'agriculture passe en second plan :

> *« Cette zone [ZA située au carrefour des deux autoroutes] est actuellement dominée par une activité agricole dynamique avec des investissements récents destinés à améliorer sa rentabilité (réseau d'irrigation, serre). Une solution compensatoire devra être proposée aux agriculteurs par la constitution d'un échange avec des parcelles se trouvant hors de la zone et de qualité identique. »*[215]

L'étude agricole réalisée en 2011 par la CAB (15 atlas communaux) confirme les fortes potentialités culturales des sols dans cette zone de projets urbains, mais **face aux enjeux d'emplois l'activité agricole passe en second plan et dans le cas présent les services de l'État sont à l'initiative sur demande du pouvoir local.** Dans sa lettre de transmission du porté à la connaissance (PAC) de juin 1997, le Préfet de Corrèze indique que

> *« […] le projet devra :*

---

[211] Entretien du 13/02/2018 avec Corine Bournazel, DGA Services à la Population et à la famille de la CABB (ancienne directrice de l'aménagement de la CABB après avoir été urbaniste au SIESDPB).
[212] Projet d'Intérêt Général
[213] Source : RP SDAU 1994.
[214] Source : délibération du 01/09/1997 du conseil municipal d'Allassac, archive municipales d'Allassac
[215] Source RP modification du SDAU 1997.

- *hiérarchiser les enjeux de développement,*
- *proposer des axes stratégiques d'actions assortis d'échéanciers,*
- *sélectionner des sites et zones urbaines à forte potentialité d'aménagement,*
- *organiser en réseaux les espaces de développement de services et d'accueil du territoire,*
- *préserver l'identité du « Pays de Brive » par une politique de valorisation de l'environnement, des sites et des paysages naturels et urbains. »*
  […] La traduction spatiale […] implique de […] préciser les limites des espaces naturels et ruraux qu'il convient de préserver ou valoriser, […] ».[216]

Le courrier de transmission ne mentionne pas le terme d'agriculture et n'indique pas qu'elle doit faire l'objet de protection en dehors de celles dévolues aux espaces naturels. La page 21 du PAC traite de l'agriculture, de ses potentialités et des conflits d'usages, puis se limite à un avis très ouvert quant aux orientations souhaitables : *« Un équilibre sur le plan spatial est à rechercher pour permettre simultanément le maintien d'une activité agricole de production et l'extension des activités industrielles et artisanales, et la lutte contre le mitage au niveau de l'habitat »*. Les recommandations issues du rapport du Conseil d'État de 1992 (dit rapport Labetoule), suivies de directives ministérielles, ne semblent pas être vraiment parvenues en Corrèze, car comme évoqué précédemment, le SDAU était très généreux en espaces ouverts à l'urbanisation et ne contenait pas de dispositions spécifiques de protection des espaces agricoles[217]. Le constat dressé dans le rapport de présentation du SD approuvé en 2000 montre une accélération de la consommation des espaces agricoles entre 1988 et 1994, indique les objectifs de croissance du SDAU et le changement d'orientation du nouveau SD, sans pour autant définir de véritables mesures pour contenir l'urbanisation diffuse et protéger les espaces agricoles : *« Le schéma directeur se donne comme priorité, dans la mesure du possible, de préserver et de garantir la pérennité de l'espace agricole notamment dans les secteurs ayant une bonne valeur agronomique des sols, facilement mécanisables et ayant fait l'objet d'investissements financiers importants […] »*[218]. **En Pays de Brive, les services de l'État comme les élus locaux se focalisent sur le développement territorial pour maintenir la croissance amorcée dans les années 1970, au regard des enjeux économiques et sociaux, avec des politiques publiques visant à valoriser les sites et paysages naturels et bâtis comme première ressource territoriale**. Ainsi sur le territoire de la CABB, le nouveau SD

[216] Lettre de transmission du PAC de juin 1997, source : archives municipales de Saint-Viance.

[217] Pour le SDAU, le parti d'aménagement retenu a pour objectif de protéger l'environnement par la recherche d'équilibre dans la dualité de développement et de protection d'espaces naturels. *« Les zones naturelles ou rurales sont destinées au maintien du mode de vie lié à une activité agricole. »* Seuls les coteaux boisés font l'objet d'une protection pour des raison paysagères. (Source : SDAU de 1976, rapport de présentation, p. 74, archives municipales de Brive, 27W584).

[218] Rapport de présentation du schéma directeur de 2000, p. 63.

n'aura pas d'effet sur la consommation des espaces agricole qui va s'accélérer sur la première décennie du 21ème siècle : passage de 1 640Ha (- 4,41 %) de perte de SAU entre 1988 et 2000 à 1 970 Ha (- 5,54 %) de perte entre 2000 et 2010[219], bien que le périmètre du SD soit passé de onze communes à quarante. Ce schéma directeur traduit un diagnostic partagé entre l'État et les collectivités locales selon lequel l'agriculture n'a pas un rôle majeur pour le développement de la région, et les orientations demeurent de l'ordre des intentions sans mesures concrètes pour intégrer les finalités dans les documents d'urbanisme à venir.

(b) Agglomération Bordelaise : des coulées vertes du SDAU à la charpente paysagère du SD de 2001

Le SDAU de l'agglomération bordelaise traduit la politique très volontariste de l'État par l'application de la loi d'orientation foncière de 1967 pour encadrer le développement des « métropoles d'équilibre » initiées depuis 1965. Cependant, *« les schémas d'agglomération ne font pas projet de ville »* et les propositions d'aménagement du SDAU bordelais ont un caractère *« systématiquement développementaliste »* traduit par le *« projet commun d'organisation à la fuite en avant quant à l'accueil des hommes et des activités »* (Dumas 2000). Cette tendance à l'expansion urbaine de l'agglomération Bordelaise est accélérée par l'intégration au SDAU du contournement de Bordeaux (grand anneau de 44 kms) sans en évaluer l'impact spatial, par une banalisation *« au milieu de l'impressionnante série de travaux d'infrastructures à réaliser d'ici la fin du siècle* ». Faute de projet politique, les conséquences de la réalisation de la rocade ne sont pas appréhendées et l'agglomération est désormais *« telle un jeune enfant s'étalant dans son « parc » et cherchant obstinément (et dans notre cas avec succès) à en sortir »* (Ibid., p. 25).

Les territoires bordelais et brivistes ont un point commun par les projets d'infrastructures qui accélèrent l'étalement urbain en sacrifiant les espaces agricoles : pour Bordeaux les espaces maraîchers de la rive gauche, pour Brive les espaces de terres alluvionnaires de forte potentialité agricole.

Le projet d'agglomération de Bordeaux de 1994 contient un volet « environnement » qualifié de *« défensif »* avec une *« protection des espaces naturels majeurs face à la pression du développement urbain »* mais l'agriculture ne figure plus dans les volets économiques et environnemental. Il existe une rivalité entre espace urbain et espace AOC viticole relativement

[219] Source RGA 1988, 2000 et 2010.

importante et pas toujours justifiée sur le plan technique (Tolron et al. 2001, Op. cit., p. 43). L'analyse des politiques publiques mise en œuvre par le SYSDAU[220] et par le SD approuvé en 2001, dans le cadre d'un contrat de recherche formalisé en 2011[221], apporte un éclairage sur les apports de l'évolution de la place du paysage dans les documents de planification stratégique et spatiale. Elle permet d'appréhender comment les démarches paysagères peuvent constituer des dispositifs améliorant l'efficacité de l'action publique pour la mise en œuvre des normes, à différentes échelles, du SD aux PLU communaux.

Dans le SDAU de 1980 un *« premier essai de politique paysagère est tenté »* par la définition de sept coulées vertes permettant des continuités entre le centre et la périphérie, mais en l'absence de vocation bien affirmée elles n'ont pas résisté aux pressions urbaines (Goze 2013, Ibid.). En effet, le bilan réalisé dans le cadre de l'évaluation révèle la faible efficacité du dispositif élaboré en 1973 traduit dans le SDAU de 1980, et montre l'efficacité des seules zones soumises à des servitudes d'urbanisme (risque inondation et d'effondrement) (cf. Figure 11).

Le service de planification urbaine de la DDE 33[222] est au cœur des discussions au sein des services de l'État qui constatent le manque d'efficacité d'un dispositif en contradiction avec le POS de la CUB[223] (Ibid.). Dans le cadre de la prise en compte de la loi paysage de 1993[224] dans les documents d'urbanisme, la DDE 33 engage en 1995 un travail d'identification des grands paysages de la Gironde en missionnant l'équipe de paysagistes Bertrand Folléa et Claire Gautier[225]. Pour mener à bien cette réflexion et suivre les expérimentations engagées un groupe de travail est créé, associant l'équipe de paysagistes en charge de l'atlas de la Gironde, le paysagiste conseil de la DDE, les écoles de paysage de Versailles et Bordeaux, les paysagistes du secteur libéral impliqués dans des études suivies par la DDE et les techniciens de la DDE. Cette période permet d'importants échanges et place les services de l'État en véritables partenaires aidants pour les territoires. La révision du SD de l'aire bordelaise *« est menée dans*

[220] SYSDAU : syndicat mixte d'étude du schéma directeur de l'aire bordelaise.

[221] Ce contrat de recherche a été financé par le SYSDAU, le Centre d'études sur les réseaux, les transports et l'urbanisme (CERTU) et la direction départementale des Territoires et de la Mer de la Gironde (Labat et Donadieu 2013).

[222] L'auteur de cette thèse est alors chargé d'études d'urbanisme dans ce service.

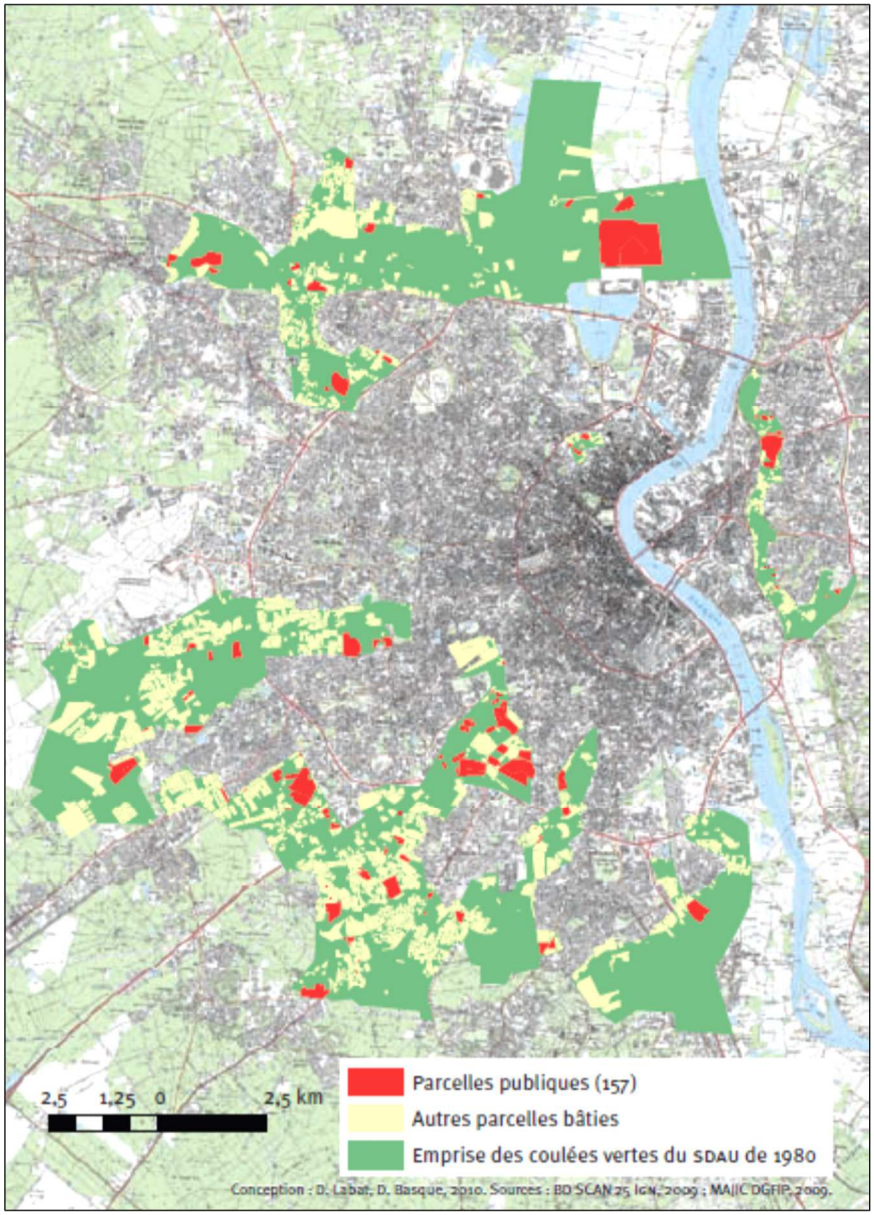
[223] Communauté Urbaine de Bordeaux

[224] Loi « Paysage » n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques.

[225] « Connaissance et valorisation des paysages de la Gironde », janvier 1997, Bertrand Folléa - Claire Gautier.

un contexte de tension entre centralité et périphérie Métropolitaine qui ne favorise pas les réflexions transversales »[226] (Labat et Donadieu 2013, Ibid., p. 48, Goze 2013, Ibid.).

Figure 11 : Inventaire des parcelles construites
dans les coulées vertes de 1973 du SDAU de 1980



Source : Labat et Donadieu 2013, Ibid., p. 47

La composition du SYSDAU, avec une parité de représentation entre les 27 communes de la CUB qui représentent 80 % de la population et des emplois et les 64 communes hors CUB inscrites dans les *« stratégies développementalistes cantonales du Département »* et s'opposant

[226] Une association de contestation est créée en 1999, regroupant les 66 communes du SYSDAU périphériques à la Communauté urbaine de Bordeaux. Cette association a été remobilisée en 2009, à l'occasion des débats sur les modifications des périmètres intercommunaux, et celui de la Communauté urbaine de Bordeaux en particulier. Un manifeste a été présenté, argumentant l'opposition de ces communes au projet d'extension de la Communauté urbaine de Bordeaux dans les perspectives du rapport « Balladur » pour la réforme des collectivités territoriales (Labat et Donadieu 2013).

à l'intercommunalité contraignante, *« exprime dans une maligne duplicité la nature très politique du problème à traiter »* (Dumas 2000, Ibid., p. 238). L'atlas des paysages réalisé à l'initiative de l'État donne l'opportunité au SYSDAU d'intégrer une réflexion sur le paysage en phase diagnostic. L'équipe de paysagistes Bertrand Folléa et Claire Gautier est à nouveau mobilisée pour décliner l'atlas des paysages à l'échelle du nouveau périmètre du SD, ce qui permet de définir et illustrer les objectifs paysagers avec un niveau de détail inhabituel pour un SD. Ainsi le concept de « charpente paysagère » apparaît comme « outil de projet » pour la planification métropolitaine et les orientations paysagères sont intégrées au SD approuvé en 2001[227]. Parmi les quatre orientations stratégiques du SD figure *« l'organisation des paysages et des espaces naturels »* déclinée en soixante-dix orientations, avec une carte de traitement paysager des infrastructures, *« une carte des espaces viticoles classés en « espaces naturels majeurs » et deux planches d'annexes graphiques composées de dix croquis aériens commentés, […] et de douze photographies de terrain également commentées avec des orientations prescriptives ».* Lors de l'élaboration du SD le secteur viticole bordelais est fragilisé par la concurrence internationale, ce qui amène le SYSDAU à utiliser ce contexte pour sanctuariser les espaces viticoles dans des « espaces naturels majeurs ». En revanche, les espaces de maraîchage sont ignorés leur valeur n'étant pas paysagère mais économique et sociale (Labat et Donadieu 2013, Ibid.). L'élaboration du SD de l'agglomération bordelaise permet, par la prise en compte du paysage dans la démarche de projet, de fédérer les acteurs dans une orientation consensuelle transcrite dans le document de planification. **Cependant, ce consensus n'a-t-il pas occulté des sujets conflictuels qui sont toujours latents ?**

Jusque dans les années 2000, les politiques publiques bordelaises n'intègrent pas l'agriculture dans sa fonction économique et sociale. Le SD valant SCOT de 2001 s'appuie sur la « charpente paysagère » pour donner une nouvelle dimension aux espaces ouverts, la fonction viticole et forestière y occupe donc une place de choix. Cependant, les autres formes d'agriculture comme l'élevage, la céréaliculture ou le maraîchage ne sont pas abordées dans cette approche paysagère, seuls les territoires viticoles les plus remarquables font ainsi l'objet d'un processus de sanctuarisation (Banzo et Couderchet 2013, p. 8). Pour les techniciens de la Chambre d'agriculture, rencontrés lors des entretiens réalisés en 2015[228], les espaces agricoles non viticoles sont encore considérés comme des réserves d'extensions d'urbanisation par la Direction économique de la métropole. La Chambre d'agriculture s'implique pour que ce

[227] Pour l'élaboration du SD l'ingénierie de l'agence d'urbanisme de l'aire Bordelaise (a'urba) est mobilisée.

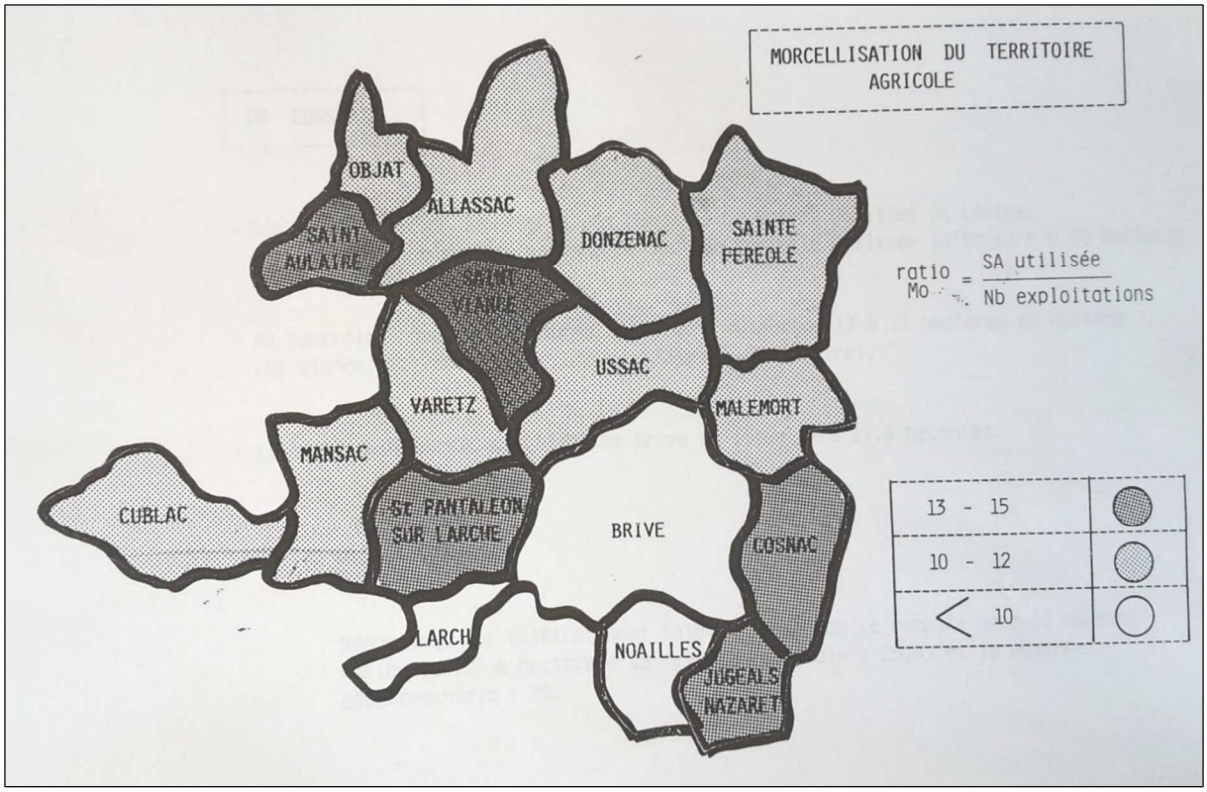
[228] Entretien du 17/04/2015 avec Laurent Courau directeur du service territoires de la CA 33 et Bruno Coulon conseiller urbanisme.

processus de sanctuarisation engagé pour la viticulture se poursuive sur ces espaces convoités dans une logique de développement métropolitain. **Au début des années 2000 la question agricole, en dehors de la production viticole portée par les représentants de la profession très influents en Gironde, n'est pas la préoccupation de l'ensemble des acteurs.** L'approche paysage a permis de fédérer les acteurs dans une dynamique de projet positive dans le cadre d'une « coproduction multi acteurs » qui peut être considérée *« comme une démarche innovante en matière de management public et d'entreprenariat politique »* (Labat et Donadieu 2013, Ibid., p. 50). Depuis la loi de 1993, l'expertise d'un territoire doit obligatoirement prendre en compte le paysage qui constitue une valeur incontournable dans l'élaboration de tout projet d'aménagement et d'urbanisme. Ainsi, dans la démarche de projet positive du SD, les principes généraux des lois d'urbanisme prennent-ils un contenu précis en fonction de l'étude locale qui définit les enjeux et intérêts liés ainsi que l'optimisation de leur interaction. La règlementation sert de repère et de ligne d'horizon, l'analyse de la construction du paysage local permet de mieux appréhender la tendance à l'habitat diffus à partir de la spécificité des lieux, de ne pas mettre a priori les acteurs sous la contrainte réglementaire, mais d'utiliser la ressource paysagère pour inscrire le territoire dans les objectifs de la loi. Le SYSDAU a pu utiliser la pression des viticulteurs pour instaurer des normes d'inconstructibilité dans une démarche « gagnant-gagnant », mais c'est moins convaincant pour la forêt ainsi que pour les zones maraîchères (Labat et Donadieu 2013, Ibid.). **Le schéma directeur de 2001 constitue une étape importante par l'intégration de la charpente paysagère, mais pour la préservation des espaces agricoles l'efficacité se limite aux espaces viticoles qui sont toutefois plus résistants face à l'urbanisation que les espaces occupés par d'autres cultures en bordelais ou les secteurs de polyculture du Bassin de Brive.** Cependant, dans certaines communes du Bassin de Brive l'agriculture s'invite dans la conquête du pouvoir local.

(2) Bassin de Brive : l'agriculture s'invite dans l'agenda politique local

Le Bassin de Brive, comme vu précédemment, est un territoire composé majoritairement de petites exploitations agricoles avec de petites parcelles. Peu de communes se sont aventurées dans une procédure de remembrement car l'attachement au foncier est lié à l'histoire de cette région où dès la fin du 19ème siècle la petite propriété paysanne est largement dominante, avec 82,39 % de propriétaires exploitants au recensement de 1851 (Bitoun et Alphandéry 1977, Ibid. p. 115). L'étude agricole réalisée en 1986 sur le bassin d'habitat de Brive confirme ce morcellement (cf. Figure 12).

Figure 12 : Morcellement du territoire agricole du bassin d'habitat de Brive en 1986



Source : Bassin d'habitat de Brive – Aptitudes agricoles, rapport de synthèse générale, 1986.

En 1986, la taille moyenne des exploitations a peu progressé dans le bassin d'habitat de Brive, elle est de 11,6 Ha, tandis que la moyenne nationale est de 23,4 Ha et celle de la Corrèze de 19 Ha[229]. Dans le périmètre actuel de la CABB, seule la commune de Saint-Viance a engagé en 1963 une opération de remembrement sur 1 280 Ha et 377 propriétaires[230]. Cette opération a été relativement tendue avec 86 recours (22,8 %) dont seulement 16 ont trouvé une solution en 1967[231]. Au recensement agricole de 1979, il reste 1 069 Ha de SAU et 79 exploitants pour une surface moyenne de 13,5 Ha.

La régression de l'agriculture est la traduction des difficultés rencontrées, cette situation tendue liée au remembrement perdure dans la relation au foncier et s'est focalisée sur la valorisation patrimoniale dans cette zone très proche de Brive. Les propos des élus traduisent cette tension dans la gestion foncière complexe de ce territoire :

> *« Je n'étais pas présent à l'époque, mais il y avait beaucoup d'agriculteurs sur la commune, […] environ 200 exploitations, c'était la culture du petit pois, […], lors des départs à la retraite, les propriétés ont été divisées pour les enfants, et maintenant*

[229] Source : Source : Bassin d'habitat de Brive – Aptitudes agricoles, rapport de synthèse générale, bureau d'études ATEL, juillet 1986, p.18.

[230] Source : Base de données sur le remembrement en France métropolitaine de 1945 à 2005, Nadine Palombo et Marc-André Philippe, fichier transmis en 2015.

[231] Source : ibid.

tout le monde veut vendre son terrain à bâtir, et pourtant il y avait eu un remembrement »[232].

« Je devais avoir douze ans à l'époque, mais mon grand-père était dans les commissions, […], ça allait mal, […]au moment des travaux il y avait un gars qui s'était couché devant le bull »[233].

Cette tension sur le foncier se répercute dans la période plus récente avec l'annulation du PLU de 2008 de Saint-Viance (Décision du 2 février 2010 de la Cour Administrative d'Appel de Bordeaux), elle apparaît aussi au début des années 1980, dans les communes qui se sont engagées dans l'élaboration de documents d'urbanisme, par des pétitions de propriétaires refusant l'élaboration de POS et la constitution d'associations de défense des propriétaires fonciers.

L'examen des archives dans les seize communes enquêtées de la CABB, depuis les élections municipales de 1977, confirme que jusqu'à l'échéance des élections municipales de 1995, la question agricole était peu ou pas présente dans les délibérations des conseils municipaux. Dans cette période, les conflits d'usages avec l'urbain ne sont pas encore des problèmes à gérer pour les collectivités, et sur les seize communes enquêtées seules cinq communes ont une commission municipale affectée aux affaires agricoles**.**

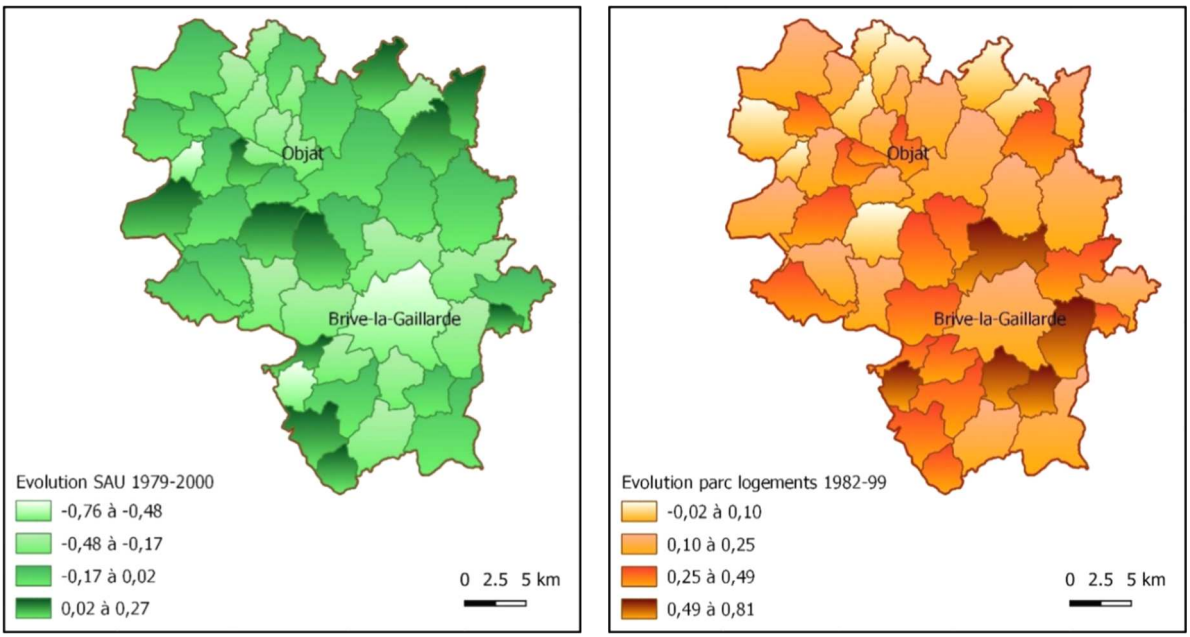
Le contexte briviste

Dans les années 1970, la ville de Brive met en œuvre une politique publique inscrite dans le mouvement d'intégration de l'agriculture au marché dans un contexte de décentralisation industrielle, par le développement des IAA avec la création de la zone d'activité des Teinturiers, l'organisation du marché de gros et la création de l'abattoir départemental. Ce développement industriel, avec la venue d'une entreprise comme Diepal du groupe BSN, s'inscrit dans la politique nationale des années 1970 de structuration et regroupement des IAA, comme évoqué précédemment. A partir des années 1980, les affaires agricoles prennent moins d'importance dans les délégations attribuées aux adjoints, passant du 2ème en 1971 au 10ème en 1983. Néanmoins, l'agriculture intègre la stratégie de développement économique de la ville de Brive qui se positionne comme *« pôle de soutien des activités rurales »*[234], avec la création en 1981 d'un bureau municipal des affaires économiques. L'une de ses missions est de *« favoriser le*

[232] Entretien du 05/02/2018 avec Robert Louradour, maire de saint Viance.
[233] Entretien du 05/02/2018 avec Pierre Charpenet, maire-adjoint chargé de l'urbanisme de Saint Viance.
[234] Arch. Mun. de Brive, 191W2 (in Marty 2013, Op.cit., p. 284).

développement de la vocation agricole du Pays de Brive »[235]. En 1983, l'agriculture est intégrée dans la commission « économie, promotion touristique, action industrielle, développement agricole, artisanat, emploi, formation professionnelle et population », la délégation « artisanat, commerce, affaires agricoles, foires et marchés » revenant au 10ème adjoint (Marty 2013, Op. cit., p. 380). Cette commission transversale ne changera pas de contenu dans la mandature suivante de Jean Charbonnel et sera maintenue lors de l'arrivée de Bernard Murat en 1995. **Pour la ville de Brive, l'intégration des questions agricoles à la stratégie de développement économique est nécessaire pour accroître son influence dans les communes rurales périphériques, en l'absence d'intercommunalité.** Si l'agriculture est un levier pour l'influence intercommunale de la ville centre, il n'en est pas de même sur le territoire communal où sont présentes une majorité de petites exploitations, les espaces agricoles n'ont aucune protection dans le POS de Brive de 1979 (absence de zone NC). **Entre 1979 et 2000, la SAU a régressé de 1 252 ha à 646 ha, soit - 48,4 %. Ainsi les espaces agricoles sont-ils mis au service du développement économique de la ville de Brive et du développement urbain des communes de la première couronne** (cf. figure 13)**.** Cette régression de la SAU sur la ville centre est à mettre en relation avec une perte de population de 2 370 habitants entre 1982 et 1999, bien que 3 597 logements supplémentaires soient recensés dans cette période.

Figure 13 : Régression agricole et développement urbain de Brive et sa périphérie (1979-2000)

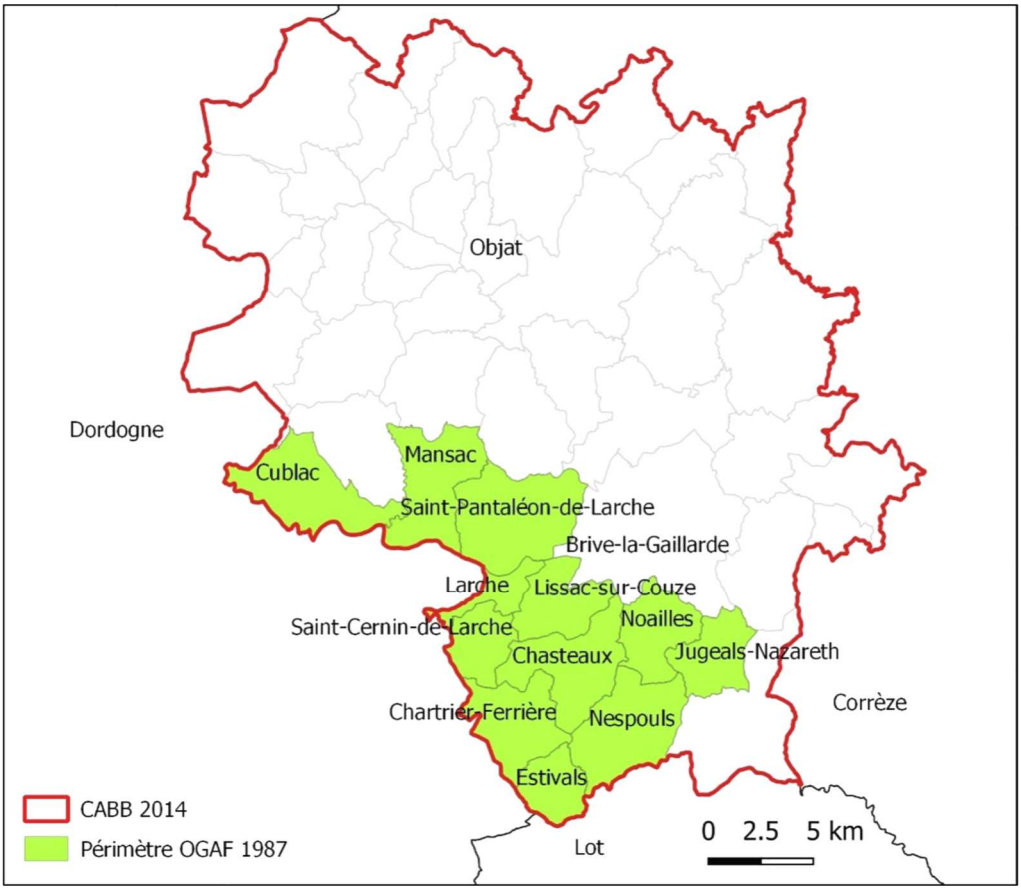


Source : RGA 1979 et 2000, RGP 1982 et 1999

[235] Arrêté du 13 août 1981, Arch. Mun. de Brive, 4D43 (Ibid, p. 284).

Pour la plupart des communes de la CABB l'implication dans le domaine agricole est très limitée. **La plus significative dans cette période est l'OGAF**[236] **Causse et vallée**, sous l'impulsion de Georges Auger, agriculteur, maire de Saint-Pantaléon-de-Larche et conseiller général du canton de Larche. Cette opération couvre 12 communes, 7 063 Ha de SAU, 12 082 Ha d'aménagement foncier et 568 exploitations[237](cf. Figure 14).

Figure 14 : Périmètre de l'OGAF



Source : Schéma d'intention OGAF Causse et Vallée (Corrèze) 1987.

Le diagnostic établit pour cette opération indique que 51,8 % des exploitations ont moins de 10 Ha, la pluriactivité est fréquente au niveau des ménages, et *« dans bien des cas, l'activité agricole est devenue une activité d'appoint »*. La population des chefs d'exploitation est relativement âgée (28,7 % pour les 55-65 ans et 21,3 % pour les plus de 65 ans), le nombre des jeunes agriculteurs est particulièrement faible. L'objectif retenu de l'OGAF est de favoriser *« le regroupement des terres libérées par les agriculteurs sans successeurs »* pour les *« exploitations agricoles modernisées et performantes »*, par l'animation des échanges fonciers et l'expérimentation des nouvelles possibilités de réorganisations foncières. Vu la difficulté rencontrée pour le remembrement, notamment celui de Saint-Viance dans les années 1960,

[236] OGAF : Opération Groupée d'Aménagement foncier
[237] Source : Schéma d'intention OGAF Causse et Vallée (Corrèze) 1987.

seuls des échanges fonciers sont réalisés sur la base du volontariat des agriculteurs. Néanmoins cette opération a beaucoup apporté pour les agriculteurs :

> *« Extraordinaire, […] on en a bénéficié en 1989, formidable, […] on en a profité pour les loges à veaux à l'époque, […] c'était une des premières stabulations pour les veaux de lait, c'était des bâtiments innovants. […]. On a réalisé des échanges fonciers et des réorganisations parcellaires, […] Il y a eu des aides pour les clôtures et les points d'eau. La dimension intercommunale était intéressante. […] C'est une des meilleures aides qu'il y ait eu, parce qu'ils sont partis des besoins des agriculteurs »*[238]

Si l'OGAF semble avoir eu un effet positif sur la modernisation (bâtiments d'exploitation, irrigation) et le regroupement parcellaire sur la base du volontariat, elle n'a pas eu d'impact sur la taille des exploitations. En effet, au RGA de 1988 la SAU moyenne est de 15,1 Ha pour la CABB et de 13,9 Ha pour les communes de l'OGAF, en 2000 elle est respectivement de 31,4 Ha et 30,6 Ha.

Pour la commune d'Allassac, les questions agricoles et la gestion du foncier sont au cœur des débats et des batailles électorales lors des élections municipales, la situation est très tendue lors de la période d'alternance politique de 1983 à 1995. La contestation de l'équipe municipale en place en 1981 s'est construite par la défense des propriétaires foncier qui s'opposaient à l'élaboration d'un POS à l'initiative de l'État, validée par délibération du conseil municipal du 8 octobre 1980. Une pétition a recueilli 223 signatures de propriétaires opposés, pour une commune regroupant 206 sièges d'exploitation agricole au RGA de 1979 et 3 532 habitants au RGP de 1982. Cette pétition a été transmise au Préfet par courrier du 7 avril 1981[239]. Après avoir perdu la municipalité aux élections de 1983, dans une période où les petits propriétaires fonciers constituent le groupe social le plus influent, l'équipe sortante axe son action dans l'opposition sur la défense de l'agriculture par une bonne gestion de l'espace agricole et la nécessité de maîtriser l'urbanisme exprimée en creux. Tandis que la nouvelle équipe municipale axe son action au service de l'agriculture dans une approche sectorielle, par l'engagement d'une pré-étude d'aménagement foncier dont l'objectif assigné est *« de dégager les différents périmètres d'intervention et leur priorité particulièrement dans les zones propices aux travaux d'aménagement hydrauliques, tel que drainage et irrigation, porteurs de développement et d'intensification des productions agricoles »*[240]. L'équipe municipale s'inscrit pleinement dans la modernisation de l'agriculture par son soutien à l'intensification des cultures et

[238] Entretien du 13/02/2018 avec Régine Porte, agricultrice, maire-adjointe de Mansac.
[239] Source : archives municipales d'Allassac.
[240] Délibération du CM du 02/02/1987.

l'accompagnement financier des agriculteurs, par différentes tranches de travaux d'aménagement hydraulique dans la vallée de la Vézère sur la période 1987-1994. Elle n'est pas porteuse d'un projet d'aménagement global du territoire et se limite pour l'urbanisme à la gestion dérogatoire de la constructibilité limitée, dans une démarche d'intercession après des services de l'État, et pour l'agriculture à un accompagnement sectoriel de l'intensification des cultures. Les tensions existantes sur la gestion foncière s'expriment dans les échanges de courriers entre les élus socialistes d'opposition (courrier du 18/02/1990 cité mais absent dans les archives) et la réponse du maire du 23/02/1990 doublée d'un courrier à l'ensemble des habitants. La rapidité de la réponse du maire aux élus d'opposition complétée par une information aux habitants, l'ensemble des échanges s'opérant sur une semaine avec réunion du groupe majoritaire, traduit la tension et la difficulté des élus de la majorité à mener à bien ce dossier explosif du projet d'aménagement foncier :

> *« Très soucieux du respect des règles démocratiques et dans le but d'apaisement, le groupe de la majorité municipale a décidé, à l'unanimité des présents, de proposer au conseil municipal d'arrêter la procédure d'information et de ne pas pousser plus avant le projet d'aménagement foncier.*
> *J'insiste, toutefois, sur le fait que l'agriculture rencontre actuellement des problèmes et que les agriculteurs sont, de plus en plus les laissés pour compte de la politique du gouvernement »*[241]

Le pouvoir politique s'enracine dans la gestion des conflits, pour cela il lui est nécessaire d'arbitrer entre divers types d'usages du sol. La force du pouvoir municipal dépend de sa capacité à parler au nom de l'ensemble des groupes sociaux locaux, et à s'imposer comme un arbitre reconnu dans les conflits qui peuvent surgir entre ces groupes. La précipitation du maire dans la réponse et le contenu de la lettre aux habitants le positionne dans une situation de faiblesse, la seule argumentation étant de renvoyer la responsabilité de l'échec aux élus socialistes d'opposition, tout en faisant porter la responsabilité des difficultés rencontrées par les agriculteurs au gouvernement socialiste. Cette difficulté est due à une approche exclusivement agricole de l'aménagement foncier, amplifiée par un monde agricole sur la défensive dans cette période de crise où les questions environnementales s'invitent et ont pour effet de contester la gestion de l'espace rural par les agriculteurs. Le courrier adressé aux élus socialistes de l'opposition traduit ce contexte :

> *« Nous avons eu, ces jours derniers, avec les graves accusations de « pollueur » portées par le Ministère de l'Environnement, contre les Agriculteurs Français, une*

[241] Extrait lettre du maire d'Allassac aux habitants en date du 23/02/1990 (archives municipales d'Allassac, le courrier de l'opposition n'est pas présent dans les archives).

nouvelle illustration du peu de considération que vos amis du Gouvernement portent à ceux qui sont pourtant les plus proches de la nature, et la comprenant le mieux ».[242]

Cet épisode favorise la reconquête de la mairie par les élus socialistes de l'opposition aux élections municipales de 1995, ils ont acquis la légitimité à représenter les groupes sociaux majoritaires dans la commune, car porteurs d'un projet qui a fédéré autour de la notion d'aménagement global, urbain et rural, prenant en compte la réalité d'imbrication de l'urbain et de l'espace agricole, conséquence d'une gestion sociale de l'urbanisme en accord avec les services de l'État et les représentants agricoles, pour satisfaire aux demandes des agriculteurs, comme en témoignent les propos d'un élu :

« Pour la gestion de l'urbanisme, je serais tenté de dire que c'était l'approche agricole. […] C'est vrai que jusque dans les années 1990 […] les agriculteurs venaient voir le maire, s'ils avaient besoin d'argent, « Monsieur le maire vous ne pouvez pas me mettre quelques terrains constructibles ? » Le maire intervenait auprès du Préfet pour apporter une réponse »[243].

La rupture aux élections municipale de 1995, place l'agriculture dans les priorités et dans une approche transversale, l'aménagement global de la commune est porté par le maire qui n'a pas délégué la compétence urbanisme, et la création d'une commission « Agriculture, voirie rurale, irrigation » marque cette objectif, commission qui ne semblait pas exister lors les deux précédentes mandatures (absence de mention dans les registres des délibérations). Par délibérations des 08/09/1995 et du 03/11/1995 le conseil municipal institue l'exonération de la TFPNB[244] pour les jeunes agriculteurs. *« Les élus qui sont arrivés en 1995, la première chose qu'ils ont eu à cœur, c'est de protéger les captages d'eau potable […] pour assurer l'urbanisme, mais il n'y a pas que ça, il y avait le souci de protéger les espaces agricoles »*[245]. La nouvelle équipe municipale s'engage dans la construction d'un projet d'aménagement qui intègre l'agriculture et qui se concrétise par l'encadrement réglementaire du PLU approuvé en 2006. **Le pouvoir municipal est parvenu à fédérer sur le projet d'aménagement global de la commune et il a acquis une légitimité pour arbitrer les conflits d'usages du foncier, par le dépassement d'une gestion sectorielle cause principale des échecs de l'équipe municipale précédente.**

---

[242] Extrait lettre du maire d'Allassac aux élus socialistes d'opposition en date du 23/02/1990 (archives municipales d'Allassac).

[243] Entretien du 06/02/2018 avec Daniel Régnier, maire-adjoint d'Allassac, délégué à l'emploi (Agriculture - Industrie - Commerce - Artisanat), Urbanisme et Développement économique depuis 2014. De 1995 à 2008, l'urbanisme est géré par le maire Gilbert Fronty, personnalité qui a su fédérer les groupes sociaux de la commune.

[244] TFPNB : Taxe Foncière sur les Propriétés Non Bâties.

[245] Entretien du 06/02/2018 avec Daniel Régnier, maire-adjoint d'Allassac.

Pour la commune de Cublac, la défense des territoires agricoles a été aussi au cœur des débats pour la conquête de la mairie, mais cette stratégie ne permet pas d'obtenir la majorité aux élections municipales de 1995, ce sera fait en 2001. Jean-Marc Brut, maire de Cublac depuis 2001, construit son élection dans les années 90 en s'opposant au maire de l'époque sur la question de l'urbanisation de la commune qui envahit les espaces agricoles. Il est représentant de la profession agricole et peut ainsi obtenir une première carte communale approuvée par arrêté préfectoral du 28/08/94. Lors des élections municipales de 1995, il n'obtient que trois élus puis en 2001 il accède à la responsabilité de maire sur la base d'une nette victoire. Sa légitimité s'est notamment construite sur sa défense des espaces agricoles, aidé par une équipe municipale sortante en charge de la gestion communale depuis vingt-quatre ans qui s'est peu renouvelée. Dans la période 1977 à 2001, une commission des affaires agricoles est mentionnée à chaque renouvellement du conseil municipal. Au regard de la relation au foncier dans ce Bassin de Brive et des différentes commissions composées d'agriculteurs représentant les petites exploitations qui n'ont pas pris l'orientation de la modernisation, cette commission semble avoir contribué à une gestion sociale de l'agriculture par la distribution de terrains constructibles, avec l'accord de l'État. Le maire de Cublac utilise son pouvoir d'intercession auprès du Préfet pour satisfaire les agriculteurs qui ont besoin d'argent, comme à Allassac et la plupart des communes de la CABB sous pression urbaine en l'absence de document d'urbanisme opposable. **La défense des espaces agricoles** utilisée par Jean-Marc Brut et son équipe pour la conquête du pouvoir **s'inscrit dans une approche d'aménagement global** pour la mandature à venir, le projet politique n'affiche pas d'action spécifique pour l'agriculture.

Comme pour Cublac et Allassac**, une rupture s'opère sur la commune d'Ayen en 1995**. Dans cette commune rurale, chef-lieu de canton jusqu'à la réforme territoriale de 2014, regroupant 654 habitants en 1975 et 729 en 2015, de 1977 à 1995, il n'a pas été identifié de délibération du conseil municipal dans les domaines de l'agriculture et de l'urbanisme. En 1995, Paul Reynal, vétérinaire de profession, est sollicité pour conduire la liste aux élections municipales. Son élection traduit la volonté des habitants de voir leur village dirigé par cette personnalité, connue et reconnue par son implication professionnelle dans cet espace de solidarité, mais aussi au-delà du territoire de proximité. En effet, vingt ans plus tard, le 18 décembre 2015, il reçoit la médaille de chevalier de la Légion d'honneur, par François Hollande, Président de la République de passage en Corrèze qui déclare à cette occasion, *« Paul Reynal est un vétérinaire*

qui s'est dédié aux hommes »[246], propos qui reflètent les informations recueillies lors de nos enquêtes, les acteurs rencontrés associant la réussite de ce village à la personnalité de son maire[247]. La mise en place de la nouvelle équipe municipale en juin 1995 se différencie des précédentes mandatures. La dénomination des commissions municipales préfigure un objectif d'actions transversales et fixe les axes prioritaires de travail. La commission agriculture et aménagement de l'espace rural retient l'attention au regard de l'organisation des conseils municipaux d'autres communes de la CABB. Cette première mandature sera consacrée aux études, au projet d'aménagement de bourg (PAB) et à la priorisation sur l'action éducative et culturelle. En 1996, l'élaboration d'un livre blanc permet de réaliser un diagnostic et de poser les orientations prioritaires pour l'action municipale dans les domaines de la vie sociale, de l'habitat et de l'économie, pour cette centralité rurale en perte de vitesse depuis une vingtaine d'années. L'agriculture ne fait pas l'objet d'action identifiable dans cette première mandature, mais elle est néanmoins associée dans la démarche de projet territorial, sur la base des orientations prioritaires qui s'inscrivent dans une dynamique transverse susceptible de compenser ses handicaps[248], par son inscription dans la multifonctionnalité. L'agriculture a comme points négatifs de *« mauvaises conditions géographiques et géologiques »,* elle est peu modernisée « *(production et équipement) »*, la commune d'Ayen est « *hors zone de piémont »*[249]. Cette approche territorialisée de l'agriculture portée par le maire n'est pas comprise par les agriculteurs qui sont dans un fonctionnement sectoriel, y compris par les agriculteurs de l'équipe municipale de 1995, comme en témoignent les propos de l'ancien maire :

> *« Il s'est trouvé que c'étaient des agriculteurs relativement individualistes, qui ne travaillaient pas dans la coopération etc ... et qui ont été par exemple opposés à mettre en place une gestion des espaces forestiers sur la commune, qui ont été opposés à la mise en place de la carte communale. […] Par exemple quand on voulait ouvrir des sentiers pédestres ils étaient contre la réouverture des chemins communaux […] »*[250]

---

[246] Source : http://l-echo.info/article/tulle/2015-09-20/cinq-personnes-distinguees-par-francois-hollande-36011.html.

[247] En 2015, Paul Reynal a participé à la COP 21 comme acteur des territoires, représentant de l'association « Notre Village », association qui accompagne et labellise les Agendas 21 des communes de moins de 3 500 habitants. http://notrevillage.asso.fr/

[248] Source livre blanc d'Ayen de 1996.

[249] La zone de piémont est un zonage instauré dans le cadre de la PAC en 1975, pour maintenir une activité agricole dans les territoires fragiles, dans un souci économique mais aussi d'entretien de l'espace naturel. La France a retenu quatre zonages : les zones de haute montagne, les zones de montagne, les zones de piémont et les zones défavorisées simples.

[250] Entretien du 06/02/2018 avec Paul Reynal, maire d'Ayen de 1995 à 2014.

L'exemple d'Ayen, comme les tensions observées dans les autres communes sur les questions agricoles et foncières, mettent en visibilité les limites de l'approche sectorielle ainsi qu'une cohabitation entre l'agriculture et les espaces urbanisés qui commence à se crisper. L'expérience de la première mandature sur Ayen révèle qu'au-delà de l'adhésion de la majorité des groupes sociaux à un projet, il est nécessaire de *« faire beaucoup de pédagogie, de la vulgarisation, rendre simple ce qui est complexe, sans gommer la complexité du fonctionnement de la société »*[251] lors de la mise en œuvre. L'engagement des agriculteurs de la commune dans la mise en œuvre du projet collectif, au service notamment de l'agriculture, ne s'opère qu'à la mandature suivante.

Sur les seize communes enquêtées, seules les communes d'Allassac et d'Ayen inscrivent l'agriculture dans leur projet d'aménagement territorial. **A la fin des années 1990, sur le territoire de la CABB l'agriculture s'efface pour assurer le développement économique local et son avenir incertain interpelle l'absence de politiques publiques territorialisées** : intégration de l'agriculture comme ressource territoriale dans le projet de développement local (exemple d'Ayen), aide aux installations de jeunes agriculteurs (exemple d'Allassac) ou toute mesure de nature à créer de l'interdépendance avec le territoire comme ressource pour l'agriculture. Comment expliquer cette lutte entre le développement des zones constructibles et une permanence de l'agriculture ? Cette dernière n'est pas reconnue comme activité économique et les agriculteurs eux-mêmes mettent en difficulté la profession par une gestion patrimoniale du foncier. Ils vendent leurs terres pour la construction ou en réservent pour leurs enfants, mais aussi par une absence de vision territoriale ils ne croient pas en l'avenir de l'agriculture, sans doute influencés par l'organisation en filière de cette dernière. Peu d'agriculteurs sont représentés dans les conseils municipaux dans les années 2000[252], phénomène lié au fait qu'ils sont devenus une minorité dans les sociétés locales (Hervieu et Purseigle 2013, Op. cit.).

[251] Entretien du 06/02/2018 avec Paul Reynal, maire d'Ayen de 1995 à 2014, en référence à son expérience de vétérinaire avec les agriculteurs.

[252] Caractéristiques de l'agriculture du pays de Brive exprimées notamment lors des entretiens du 23/01/2016 avec Jean-Marc Brut, maire de Cublac et agriculteur, du 28/03/2018 avec Jean-Claude Saule, agriculteur et représentant de la CA 19 et du 22/05/2018 avec Jean Mouzat, président du MODEF.

La carte communale comme institutionnalisation d'un urbanisme dérogatoire ou traduction d'un « urbanisme agricole »

Comme vu précédemment, les cartes communales sont élaborées par les services des DDE en concertation avec les élus mais sans consultation des habitants, ce qui fait de ce document une simple traduction spatiale de l'application du RNU et permet ainsi d'éviter une décision au coup par coup. En Gironde[253], l'élaboration est réalisée par les subdivisions territoriales, services de proximité pour les communes, avec l'appui technique des services centraux de la Direction Départementale de l'Équipement (DDE). Dans les espaces viticoles en AOC l'urbanisation est contenue grâce à la valeur du terroir, en revanche dans les espaces forestiers ou de prairies, l'intervention des élus s'opère pour la défense de situations individuelles. Ainsi des construction diffuses sont autorisées au début des années 1980, y compris dans des zones qui deviendront plus tard inconstructibles au regard du risque inondation. Comme vu précédemment pour la commune de Salles, dans l'attente d'un POS, la carte communale est utilisée pour valider avec les services de l'État une urbanisation spontanée, avec pour seule contrainte la desserte par les réseaux, dans le prolongement du Plan Sommaire d'Urbanisme. Des situations analogues sont relevées dans les communes forestières ou des secteurs de polyculture de Gironde. C'est le cas notamment sur la commune de Cissac-Médoc, dans sa partie forestière, et dans les secteurs de prairies ou forestiers pour la communauté de communes du Grand Cubzaguais. Cependant, à partir de la fin des années 1970, les services de l'État mettent en œuvre les restrictions de constructibilité demandées par le Ministère.

Pour les communes de la CABB, la situation semble différente car il n'a pas été identifié de tentative d'élaboration de ZEP contrairement aux quelques exemples recensés en Gironde, et seule la ville de Brive s'est engagée dans l'élaboration d'un POS[254]. Comme abordé précédemment, l'équipe municipale d'Allassac a validé l'élaboration d'un POS mais l'opposition des propriétaires fonciers au document d'urbanisme a porté au pouvoir en 1983 l'équipe qui lui paraissait le mieux à même de défendre leurs intérêts. De ce fait, le pouvoir local a pendant les deux mandatures suivantes utilisé son rôle d'intercession auprès du Préfet au service d'un « urbanisme agricole », ce qui s'est traduit par l'institutionnalisation d'une urbanisation dispersée préjudiciable à l'agriculture dans le MARGU[255] approuvé en 1986. Dans

[253] Expérience de l'auteur de cette thèse.

[254] Pour la Corrèze 21 POS sont prescrits, 5 sont publiés ou approuvés en 1980, et 5 ZEP sont prescrites en 1979 dans la vallée de la Dordogne, source : lettre du Préfet Saint-Prix du 29/02/1980 adressée aux maires de Corrèze, archives municipales de Ussac.

[255] MARGU : Modalités d'application du règlement général d'urbanisme.

les autres communes, avant les lois de décentralisation de l'urbanisme, une cogestion dérogatoire semble s'être instaurée entre les services de l'État et les élus locaux, au regard des difficultés des exploitants agricoles et d'une propriété foncière morcelée donc plus fragilisée, cogestion qui se prolonge jusqu'à la fin des années 1990. Tout d'abord, dans les communes de Cublac et Ussac, ce qui retient l'attention c'est l'engagement d'une consultation des habitants et propriétaires fonciers, y compris ceux ne résidant pas dans la commune, sur le projet de carte communale. Dans les documents d'archives comme auprès des différents acteurs interrogés[256], il n'a pas été possible d'identifier ce qui a motivé cette démarche de concertation qui par son approche sectorielle limitée à la définition des zones constructibles ne pouvait que se solder par un échec. Seule la commune de Noailles, qui a élaboré la carte communale en concertation avec les habitants, mais avec la construction d'une vision prospective du territoire, est parvenue à un compromis sur la délimitation des zones constructibles. La commune de Donzenac quant à elle élabore une carte communale avec les services de l'État.

Cublac et Ussac : scénario d'un échec

La commune de Cublac a donné son accord pour l'étude d'une carte communale à la demande des services de la DDE de Corrèze et défini les conditions de consultation des habitants et propriétaires fonciers par délibération du conseil municipal du 5 décembre 1981**.** Le compte rendu détaillé de cette réunion[257], à laquelle participaient les services de la DDE et le service Départemental de l'Architecture, met bien en évidence l'avantage d'une carte communale au regard du caractère opposable et contraint des documents d'urbanisme :

> *« […] - simplicité de l'élaboration et de la révision, le processus n'en étant défini par aucun texte*
> - *souplesse d'application, celle-ci se faisant aux limites en fonction des critères qui ont conduit à la délimitation des zones*
> - *rapidité de modifications éventuelles dès lors qu'elles portent sur des points qui se définissent comme d'intérêt public et que tous les partenaires sont d'accord.*
>
> *[…]*
>
> *Sa modification peut être demandée à n'importe quel moment par le conseil municipal. […]*
>
> *De même le conseil municipal peut à tout moment décider de l'abandon de la carte communale. »*

Ce compte rendu traduit bien l'approche strictement réglementaire de la répartition des droits à construire sur le territoire communal, avec l'absence de projet d'aménagement communal à

[256] Absence d'élu ou de fonctionnaire présent dans cette période identifié pour un entretien.
[257] Source : compte rendu réunion du 05/12/1981, archives municipales de Cublac.

mettre en perspective lors de la consultation des habitants et des propriétaires fonciers. Une enquête publique est organisée du 4 janvier 1982 au 2 mars 1982, suivie d'une réunion publique le 5 mars 1982. La présentation du dossier, en particulier dans le courrier envoyé aux 350 propriétaires fonciers ne résidant pas sur la commune, se limite à présenter ce projet de carte communale comme simple application du RNU en déterminant trois types de zones : *« zones constructibles selon certaines conditions, zones naturelles où seuls les agriculteurs pourront construite sous certaines conditions et zones de boisements protégés inconstructibles »*[258]. Le courrier encourage les observations : « […] *toutes vos observations seront utiles* […] ». Dans ce contexte (et par expérience), une forte mobilisation en opposition à cette carte communale ne pouvait que se produire en l'absence de projet fédérateur qui mette en perspective l'évolution de la commune. Sur le registre d'enquête figurent 93 réclamations et la commune a reçu 31 courriers, l'ensemble des doléances contestant la délimitation des zones constructibles en évoquant le droit de propriété et la liberté de disposer de son bien, le morcèlement des terres qui n'ont plus de vocation agricole, la possibilité de céder aux enfants une parcelle pour construire (très présente) et la possibilité de vente de parcelles pour pallier à des besoins financiers[259]. Considérant que ce projet de carte communale *« est mal ressenti par l'ensemble des propriétaires de Cublac, que la réglementation sur les documents d'urbanisme est en voie d'évolution »*, le conseil municipal, par sa délibération du 31 mars 1982 rejette le projet à l'unanimité. Néanmoins, le subdivisionnaire de la DDE propose d'utiliser le document comme base pour l'instruction des demandes d'urbanisme dans une approche empreinte de l'effet décentralisation bien que la décision appartienne toujours à l'État :

> *« il m'apparaît qu'il constitue compte tenu des conditions de concertation dans lesquelles il a été élaboré une base de réflexion intéressante pour l'instruction des dossiers qui vous seront désormais soumis ainsi que pour d'éventuelles études à venir. »*[260]

Comme évoqué dans le courrier aux propriétaires de Cublac, le projet de carte communale ne prévoit pas de zone agricole mais une zone naturelle où seuls les agriculteurs peuvent bénéficier de droits à construire sous certaines conditions. Dans les requêtes des propriétaires « le morcellement des terres » condamne l'agriculture dans ces espaces qui sont sollicités pour la construction. **La gestion exclusivement réglementaire de l'usage du sol se révèle par un**

[258] Source : courrier du 31/12/1981 aux 350 propriétaires fonciers non résidants sur la commune, archives municipales de Cublac.
[259] Source : registre d'enquête, archives municipales de Cublac.
[260] Source : courrier du 28/04/1982, archives municipales de Cublac.

évitement de la problématique agricole et le pouvoir local se positionne dans un rôle d'intercession dans le cadre d'un urbanisme dérogatoire.

L'exemple de la commune d'Ussac sous forte pression urbaine, limitrophe de Brive et impactée par les projets d'infrastructures routières, **révèle la difficulté pour les élus locaux d'appréhender un aménagement rationnel du territoire par l'élaboration d'un document d'urbanisme réglementaire sous la pression croissante des propriétaires fonciers**. La lettre du Préfet de Corrèze en date du 24 décembre 1979 sollicitant le maire d'Ussac pour l'élaboration d'une carte communale *« procédure plus simple et moins contraignante »* que le POS traduit bien la cogestion d'une constructibilité d'opportunité avec les communes :

> *« […] Dans le souci de ménager une prise de conscience progressive, l'administration, jusqu'à ce jour, a fait preuve de la plus grande compréhension à l'égard des élus et de la population.*
> *Cette situation en marge de la législation entraîne des difficultés tant sur le plan de l'organisation de l'urbanisme, que sur les procédures à suivre pour l'instruction des demandes.*
> *[…]*
> *La carte communale […]. C'est un document non opposable aux tiers, mais c'est aussi un contrat moral passé avec l'administration qui permet d'appliquer le règlement national d'urbanisme en conformité avec la volonté des élus, il procède donc d'une large concertation. […] »*[261]

Par délibération du 24 février 1980 le conseil municipal d'Ussac décide de demander aux services compétents la préparation d'une carte communale en précisant *« qu'il n'approuvera la création de la carte communale que dans la mesure où il sera nettement précisé qu'elle ne sera, ni dans l'immédiat ni dans l'avenir opposable aux tiers »*[262]. Le 11 juin 1981, un projet de carte communale est proposé à la commune par les services de la DDE mais ne fait pas l'objet d'une validation par le conseil municipal. En l'absence de décision, le Directeur Départemental de l'Equipement relance la commune, en raison d'un nombre croissant d'avis favorables à la construction en dehors des zones constructibles définies dans le projet de carte communale et propose de reprendre l'étude, en attirant l'attention du maire sur les risques prévisibles de blocage de la constructibilité dans le cadre de la nouvelle loi d'urbanisme en préparation[263]. Dans cette situation bloquée, où le pouvoir local est en difficulté pour procéder aux arbitrages nécessaires, les services de l'État se positionnent en accompagnement de la collectivité en

[261] Courrier du Préfet en date du 24 décembre 1979, archives municipales d'Ussac.
[262] Délibération du conseil municipal d'Ussac du 24/02/1980, archives municipales d'Ussac.
[263] Sur la période 1975 – 1982 une croissance de 232 logements est recensée, soit 33 logements par an (RGP 1975 et 1982).

restant dans le registre réglementaire, ce qui ne permet pas une mise en perspective du territoire communal dans un projet fédérateur comme base de compromis. Les vastes zones constructibles de la carte communale fondées sur la seule desserte par les réseaux et les besoins en équipement public contribuent à déstructurer l'espace agricole composé de petites exploitations morcelées[264]. **L'absence d'approche globale de la collectivité comme des services de l'État et la pression des propriétaires fonciers se traduisent par le report de la responsabilité de décision au représentant de l'État, la commune se contentant d'accompagner les demandes des propriétaires fonciers.** Ces derniers, agriculteurs pour nombre d'entre eux, favorisent la stratégie de plus-value au détriment de l'intérêt agricole.

L'obtention d'un compromis pour les communes de Noailles et Donzenac

La commune de Noailles après une mobilisation des élus au service des habitants s'engage dans l'élaboration d'une carte communale par délibération du 11 juillet 1980 pour ne pas subir « l'arbitraire réglementaire » des services de l'État. Dans une lettre de décembre 1980 adressée aux habitants, le maire Robert Martin se positionne en défenseur de leurs demandes d'urbanisation :

> *« Depuis un an environ, de très nombreuses demandes de certificats d'urbanisme ont été refusées par la Direction Départementale de l'Equipement pour le motif suivant : article R. 111 du Code de l'urbanisme. Ce qui veut dire en clair absence de document d'urbanisme communal. Malgré de nombreuses interventions[265] […] pour tenter de faire lever cette pression inadmissible la délégation s'est vu dire : « étudiez un document d'urbanisme, vous aurez des certificats d'urbanisme ».*
> *Devant cette situation de chantage où de nombreuses demandes sont en suspend à la Mairie, le Conseil Municipal a été contraint d'envisager l'étude d'un tel document.*
>
> *Etant donné l'importance de cette tâche, une commission extra-municipale[266] a été créée pour réfléchir sur cette étude, afin qu'elle réponde globalement à un intérêt général de la population et des agriculteurs vivant sur leur exploitation.*
> *[…]*
> *Le 25 janvier 1981 à 10 heures une assemblée générale de la population clôturera cette période d'enquête à la suite de laquelle une décision définitive pourra être prise en espérant servir l'intérêt commun. »*[267]

---

[264] Source : lettre du DDE en date du 15/12/1981, archives municipales d'Ussac.

[265] Dans le courrier sont listées les différentes interventions qui ont mobilisé le Député et le Conseiller Général, (source archives municipales de Noailles).

[266] La composition de cette commission extra-municipale est donnée dans le courrier adressé aux habitants, avec le nom et la qualification des membres. Elle comprend cinq agriculteurs, deux artisans, un notaire, le président de l'amicale de chasse, le directeur de l'école, et quatre habitants.

[267] Lettre aux habitants de décembre 1980, archives municipales de Noailles.

Cette carte communale défensive, au regard d'une application du RNU considérée restrictive par les élus, est engagée par les services de la DDE en septembre 1980 sur la base d'une étude paysagère *« qui constituera l'un des éléments de base de la réflexion »*[268], complétée par l'étude des structures agricoles et des réseaux. La rapidité d'élaboration de cette carte communale, approuvée par le conseil municipal le dimanche 25 janvier 1981 à l'issue de l'assemblée générale de la population, traduit la volonté du pouvoir local d'aboutir à un compromis avec les habitants et l'administration. *« Soucieuse de préserver l'agriculture qui reste la principale activité économique de la commune »* la collectivité approuve une carte communale (cf. Figure 15) préservant les espaces agricoles, protégeant les sites et boisements intéressants, tout en prévoyant un développement soutenu pour une commune de 383 habitants au recensement de 1975 avec 40 hectares de zones d'extension d'urbanisation, soit le doublement des surfaces urbanisée existantes. **Contrairement à Cublac ou Ussac où la décision de rejeter la carte communale traduit un positionnement politique d'accompagnement, les élus de Noailles anticipent le développement communal par la formalisation d'un compromis traduit par la carte communale.** Une politique foncière se met en œuvre pour maitriser les fonciers au service de l'extension urbaine[269].

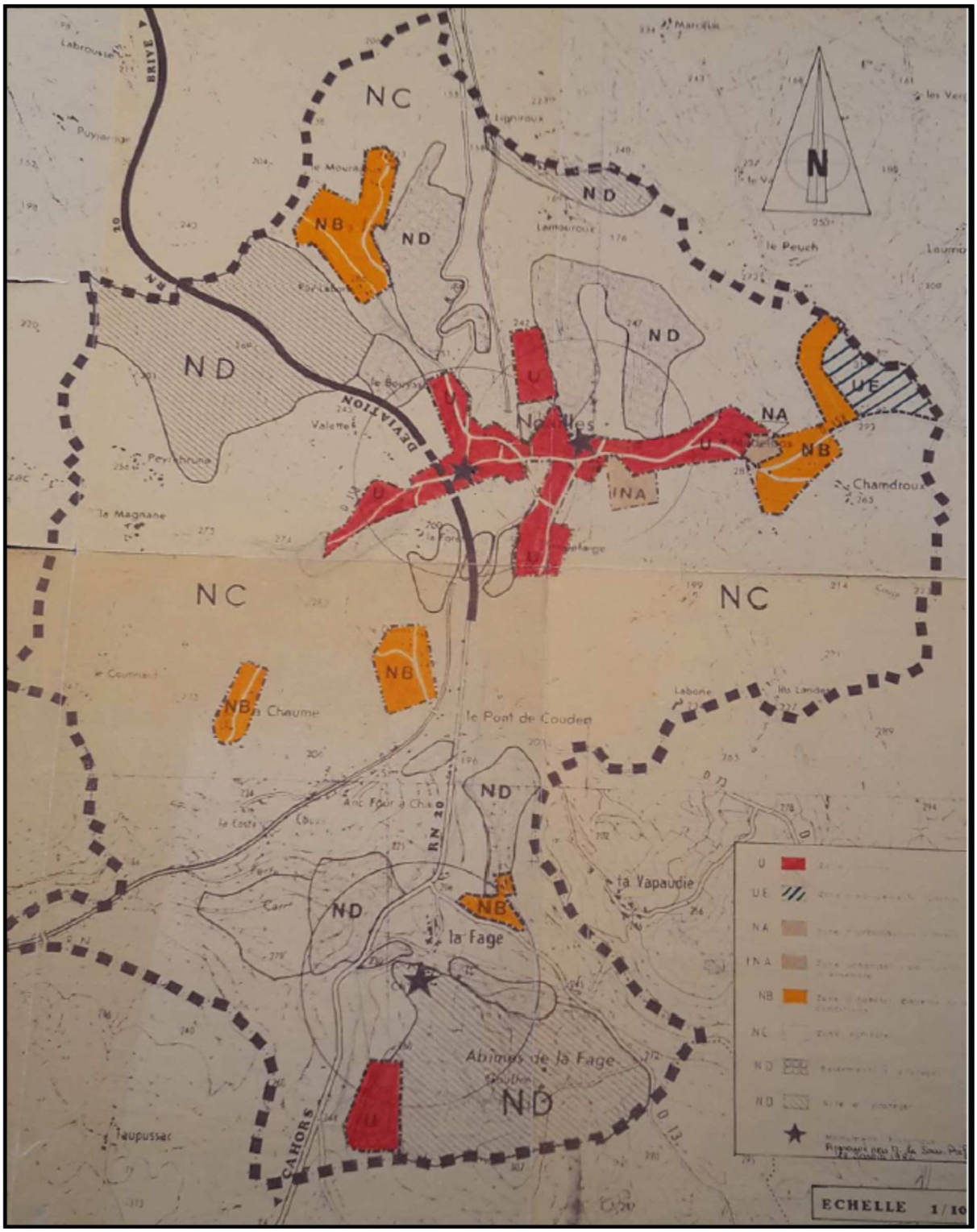
Ce positionnement différent de celui analysé dans les deux communes précédentes tient sans doute à la plus petite taille de la commune[270] et surtout à la démarche du maire et son équipe positionnés dans une dynamique de projet d'aménagement communal (étude paysage, des structures agricoles et des réseaux), et engagés dans un processus de concertation maîtrisé (commission extra-municipale, assemblée générale de la population).

[268] Lettre du subdivisionnaire de la DDE 19 en date du 12 août 1980, Ibid.

[269] Source Note de présentation de la carte communale approuvée par délibération du conseil municipal du 25/01/1981, Ibid.

[270] Cublac compte 1 132 habitants et Ussac 1 655 habitants au RGP de 1975.

Figure 15 : Noailles – zonage carte communale de 1981



Source : Archives municipales de Noailles

Sur la commune de Donzenac, avec l'approbation de la carte communale en 1982, une cogestion avec les services de l'État se met en place dans ce chef-lieu de canton de 1 785 habitants au RGP de 1975. La carte communale est généreuse en zones constructibles avec les 90 Ha de zone urbaine et d'extension NA pour un besoin estimé à 27 ha sur cinq ans

pour 37 logements construits par an, surfaces constructibles complétées par une constructibilité non spatialisée à proximité des dix hameaux repérés par une étoile sur le plan de zonage (cf. annexe 4). Bien que l'objectif affiché de la carte communale soit de protéger *« l'agriculture étant une des activités les plus importante de la commune »*[271], **l'organisation de la gestion des droits à construire selon les dispositions retenues va fragiliser les espaces agricoles sous tension en périphérie des hameaux.** Cette carte communale[272] traduit un urbanisme qui peut être considéré comme « dérogatoire et institutionalisé » au regard des directives ministérielles évoquées précédemment. Ce MARGU est validé par la Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF), notamment suite à la demande d'extension du zonage du conseil municipal[273]. Si les constructions autorisées à proximité des hameaux évitent le mitage des autres espaces naturels et agricoles, l'absence de précision spatiale revient à un arbitrage au coup par coup préjudiciable aux espaces agricoles concernés.

(3) A la fin des années 1990, qu'apporte l'expérience professionnelle en territoire girondin pour l'aménagement rural ?[274]

Dans cette période, deux communes objet d'expériences passées ont fait l'objet d'un remembrement-aménagement dans la perspective du projet territorial et de l'élaboration d'un POS, approche transversale contrairement à l'approche exclusivement sectorielle des communes de la CABB qui ont réalisé ou amorcé de telles démarches. A ce stade, seule l'approche transversale mise en œuvre par la commune de Cissac-Médoc constitue un matériau aux caractéristiques à mettre en dialogue avec les communes de la CABB en Corrèze : recherche de solutions pragmatiques pour contenir l'urbanisation et résoudre la problématique du morcellement foncier dans une zone de déprise agricole. La commune de Peujard est apparue plus pertinente à intégrer dans la construction agriurbaine, au regard de son importante mutation organisée par la mobilisation d'une combinaison de procédures d'aménagement rural et urbain, l'association de multiples partenaires et dans un environnement de forte pression urbaine sous influence directe de la métropole bordelaise. L'analyse comparative retenue à ce stade met en situation dialogique la commune de Saint-Viance, où le remembrement dans une approche sectorielle s'est très mal passé avec des répercussions très présentes dans la période actuelle

---

[271] Source : note de présentation de la carte communale de 1982, archives municipales de Donzenac.

[272] En Corrèze les cartes communales sont dénommées Modalités d'Application du Règlement National d'Urbanisme (MARGU).

[273] Délibération du conseil municipal du 22/07/1982 (source : archives municipales de Donzenac)

[274] Comme indiqué précédemment, cette thèse permet une analyse réflexive sur l'activité de son auteur lors de son implication en DDE de la Gironde, de 1978 à 2001.

pour la gestion de l'urbanisme, avec la commune de Cissac-Médoc où le remembrement, procédure sectorielle, est associé au projet d'aménagement communal pour la définition du futur POS.

Pays de Brive : un conflit foncier très présent

La commune de Saint-Viance s'est engagée dans une procédure de remembrement définie par les lois du 2 et 5 août 1960. Cette procédure revêt un caractère exclusivement agricole qui se perpétue jusqu'à la loi du 11 juillet 1975. Au-delà des difficultés évoquées précédemment (tensions entre les propriétaires, une municipalité en difficulté et une majorité des recours sans issue favorable), l'approche sectorielle conduit à une absence de vision d'aménagement global de la commune, ce qui n'a sans doute pas favorisé la gestion du dossier.

La loi de 1975[275] s'appuie sur les résultats d'actions expérimentales d'avant-garde et sur un long travail administratif. Elle instaure le principe que *« le remembrement doit avoir pour objet l'aménagement rural du périmètre dans lequel il est mis en œuvre »*. Cette loi favorise l'aménagement rural pour les collectivités en même temps que l'amélioration des structures agricoles pour les exploitants. De nouvelles perspectives sont créées pour le remembrement qui est ainsi placé dans un cadre plus général et plus vaste, celui de la programmation, des études préalables et des objectifs. Pour ce faire, la loi élargit la composition de la commission communale avec trois membres élus par le conseil municipal (membres propriétaires dans la commune) en plus du maire. Ainsi, sur treize membres de la commission, quatre au moins représentent le conseil municipal responsable de l'aménagement communal. Les communes peuvent prélever jusqu'à 2% de la masse remembrée pour constituer leurs réserves foncières, sans procédure préalable de DUP[276]. Afin de faciliter la localisation du patrimoine communal sur des terrains qui doivent normalement être attribués à l'ancien propriétaire (article 20 du code rural), le législateur a décidé de favoriser la commune en lui donnant la priorité pour s'installer (si la commission le valide) et a instauré le système de la soulte (article 21 du code rural) pour dédommager le propriétaire du lieu. Cette soulte (en espèce ou en nature) représente la différence entre la valeur vénale du bien (avant remembrement) et la valeur de productivité agricole (Cornu 1978, Op. cit.). Le remembrement-aménagement est ainsi une occasion pour une municipalité de solliciter la commission communale d'aménagement foncier pour quelle

[275] Loi n°75-621 du 11 juillet 1975 Portant modifications de certaines dispositions du livre 1er du code rural relatives au remembrement des exploitations rurales.
[276] DUP : Déclaration d'Utilité Publique

lui crée un patrimoine adapté à ses besoins pour divers objectifs : réalisation d'équipements publics, lotissements urbains ou industriels ou réserves foncières pour des besoins plus lointains. **Ainsi, la pré-étude d'aménagement foncier est-elle stratégique en l'absence de lien avec une étude d'urbanisme. C'est l'occasion quasiment unique pour la commune d'agir efficacement sur le foncier pour son développement futur** (Ibid.). Une analyse des 22 000 opérations de remembrement réalisées de 1945 à 2006 montre que seulement 0,2 % des opérations relèvent du remembrement-aménagement, 81 % du remembrement rural classique et 17 % du « remembrement article 10 » lié aux infrastructures (Philippe et Polombo 2013). Ce n'est pas l'option prise par **la commune d'Allassac en 1990**, car il semble impossible, pour une équipe municipale qui a construit sa légitimité sur la défense des propriétaires fonciers (groupe social majoritaire), en opposition à la mise en œuvre d'un document d'urbanisme, de s'inscrire dans une démarche d'aménagement global qui bousculerait l'attachement à la propriété individuelle (obstacle à l'échange de parcelles), et aurait pour conséquence de limiter les possibilités d'intercession du maire auprès de l'État pour l'obtention de terrains constructibles pour les agriculteurs demandeurs. Les exemples d'Allassac et Saint-Viance montrent qu'**en l'absence de projection d'aménagement global pour la commune, où les propriétaires fonciers peuvent y trouver un intérêt, toute procédure (rurale ou urbaine) touchant à la propriété privée se trouve en difficulté**. Pour la commune d'Allassac, le premier projet de POS de 1981 est dans une approche réglementaire d'encadrement des droits à construire sans projet d'aménagement communal fédérateur. Ensuite, le projet de remembrement est engagé dans une approche exclusivement sectorielle, dans le prolongement de la modernisation agricole des années 1960 et 1970, objet de résistance en Corrèze. Pour la commune de Saint-Viance le remembrement engagé dans la dynamique nationale de modernisation de l'agriculture s'est heurté à la résistance locale exacerbée par l'attachement à la propriété[277] qui rend difficile les échanges de parcelles. La commune de Cissac-Médoc en Gironde s'est en revanche engagée dans une approche globale d'aménagement communal lors de la mise en œuvre d'un aménagement foncier agricole et forestier.

[277] Dès la fin du XIXème la petite propriété paysanne est dominante dans le département de la Corrèze (Alphandéry et Bitoun 1977, Ibid), et les transmissions d'exploitations agricoles successives ont maintenu cet attachement fort à la propriété qui s'inscrit dans une relation marchande d'un bien immobilier. Si la qualité de la terre agricole a son importance elle est souvent source de blocage pour un échange (Source : entretiens réalisés en 2018).

(a) Cissac-Médoc : l'efficacité d'une approche globale, l'agriculture dans une rôle paysager et patrimonial

L'expérience de la commune de Cissac-Médoc montre la complémentarité de deux procédures d'aménagement, le remembrement[278] et le plan d'occupation des sols engagées après les élections municipales de 1983. L'implication du maire élu en 1983 dans la réussite de l'opération de remembrement, puis la continuité lors des mandats successifs constituent un trait marquant. Cette expérience du professionnel est ici mise en dialogue dans une approche sociopolitique avec les communes de la CABB en Corrèze. Lors de l'élaboration du plan d'occupation des sols dans les années 1990, une étude paysage et aménagement a permis à l'équipe municipale d'élaborer une stratégie d'aménagement intégrée par la suite dans le document d'urbanisme approuvé le 6 décembre 2000. Le retour réflexif sur ce terrain vise ici à évaluer les résultats obtenus par les politiques locales mises en œuvre, notamment en matière de consommation des espaces agricoles par l'urbanisation.

La commune de Cissac-Médoc, depuis la fin des années 1960, connait une forte croissance démographique, la population a presque doublé en 30 ans, passant de 877 habitants au recensement de 1962 à 1 472 à celui de 1990. La nouvelle équipe municipale élue en 1983 est porteuse d'un projet avec la maîtrise de l'urbanisme, objectifs qui n'étaient pas inscrits dans l'agenda de la précédente équipe. Dès le 13 juillet 1983, les services de la DDE sont sollicités pour l'étude d'un POS qui est prescrit par délibération du conseil municipal du 18 décembre 1983. C'est au cours des études préalables que le conseil municipal s'est trouvé confronté à d'importants problèmes fonciers : des zones viticoles de grande valeur qu'il convenait de protéger (AOC Médoc), un mitage et un urbanisme diffus qui devait être contenu et une forêt en partie abandonnée qu'il fallait valoriser. Une pré-étude d'aménagement foncier financée par le Ministère de l'Agriculture et de la Forêt est décidée en 1984 dans le cadre d'une expérimentation d'aménagement forestier et agricole proposée par la DDAF[279]. Ce document, établi après une large concertation avec les habitants, a conclu que seule une démarche d'aménagement à partir d'une modification parcellaire permettrait de prendre en compte les intérêts divergents. Le recours au remembrement traditionnel est préféré à la procédure de

[278] Le **remembrement** est une procédure ancienne au caractère purement agricole (Loi Chauveau du 27 novembre 1918), les lois du 2 août 1960 relative au remembrement rural et du 5 août 1960 d'orientation agricole restent dans cette veine sectorielle jusqu'à la loi du 11 juillet 1975 qui instaure que « le remembrement doit avoir pour objet l'aménagement rural du périmètre dans lequel il est mis en œuvre », ce qui le place dans un cadre plus transversal avec un élargissement de son contenu : études préalables, définition d'objectifs, programmation de travaux hydrauliques et de voirie, et possibilité de constitution de réserves foncières (jusqu'à 2 % de la surface remembrée) pour les communes.

[279] Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt

remembrement-aménagement, qui au vu de son objectif d'aménagement global aurait pu paraître plus appropriée (Cornu 1978, Ibid.). En fait, la Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF) propose à la commune d'être candidate au programme expérimental d'aménagement foncier agricole et forestier *« qui pourrait définir les secteurs où la gestion forestière pourrait être améliorée, ceux où l'agriculture limitée par les boisements mal ou pas du tout gérés pourraient être confortés, tout en définissant ceux où l'urbanisation serait possible sans inconvénients, pour l'agriculture et la forêt »*[280]. Cette opportunité est saisie car le maire et son équipe sont en recherche d'efficacité, la procédure proposée paraissant plus simple et plus rapide que l'engagement d'un remembrement-aménagement. Toutefois, le choix de poursuivre les travaux du POS sans le rendre officiel permet d'inscrire cette procédure apparemment sectorielle dans un processus transversal, les zones agricoles, les zones urbanisées et surtout les zones d'extension urbaine sont localisées en liaison avec les services de la DDE. Les propriétaires sont consultés sur les options retenues, dans les futures zones d'extension (NA) un prélèvement foncier est opéré pour les ouvrages collectifs (voirie, hydraulique) et les zones agricoles font l'objet d'une restructuration pour les exploitations agricoles. Cette procédure d'aménagement foncier agricole et forestier s'échelonne de 1984 à 1992, elle permet de délimiter les espaces de développement communal sur des secteurs d'urbanisation regroupés. Le portage politique fort de cette démarche, dans une vision d'aménagement global de la commune, explique la réussite, comme en témoigne la longévité du maire en place (élu avec 67 % à 72 % des suffrages sans discontinuité jusqu'en 2014) et ses propos relatifs à cette expérience :

> *« Il m'est arrivé de discuter avec les propriétaires, au moment évidement des transactions, et jusqu'à minuit, …même minuit passé, plusieurs fois dans la semaine. Mais le résultat c'est qu'aucune affaire ne s'est retrouvée devant le tribunal administratif, tout a été réglé à l'amiable »*[281].

Le registre d'enquête publique consulté dans les archives de la commune ne comporte qu'une observation positive d'un propriétaire qui approuve le projet. **Cet exemple met en visibilité l'importance d'une vision globale d'aménagement de l'espace communal** (traduite dans le POS) **par les élus en charge de l'administrer, pour engager une procédure d'aménagement foncier ainsi que la pertinence de mobiliser les outils et ressources adaptés au problème à gérer**. Si la forte implication du maire a été déterminante pour l'obtention du résultat, ce dernier a confirmé que le parcellaire très morcelé a facilité les discussions, car la plupart des unités

[280] Délibération du conseil municipal du 14/04/1985, archives municipales de Cissac-Médoc.
[281] Entretien du 19/10/2018 avec Jean Mincoy, maire de Cissac-Médoc.

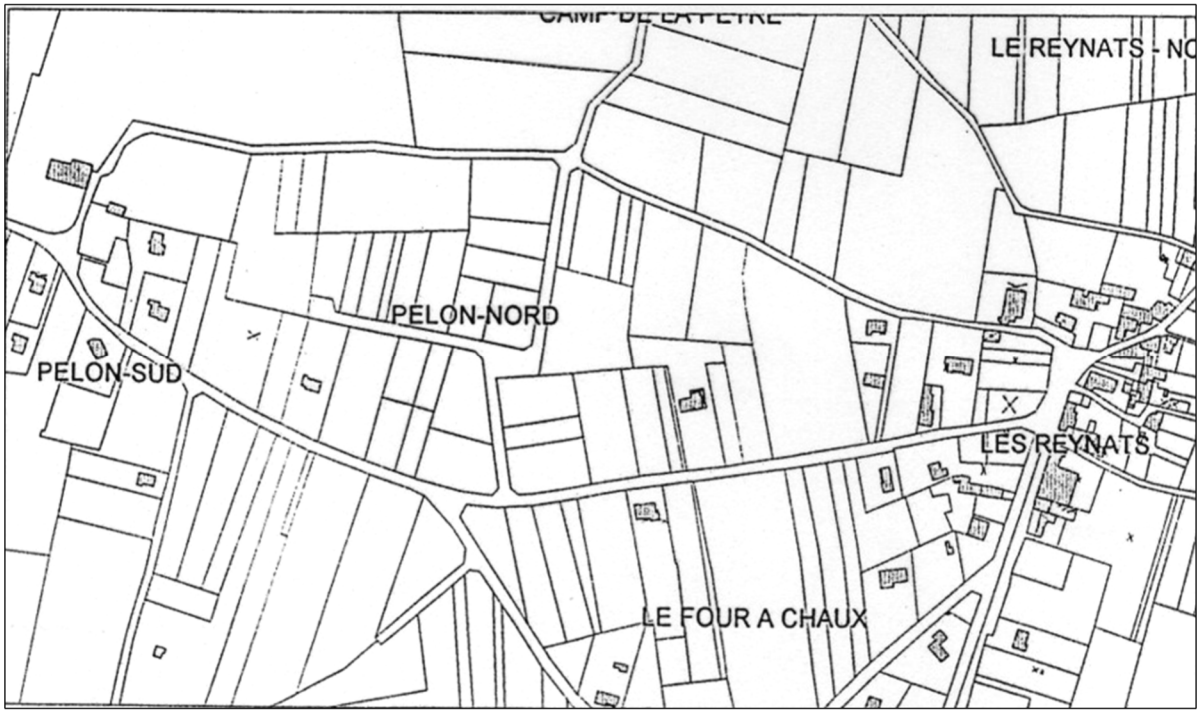
foncières issues de parcelles viticoles en lanières n'ont pas les caractéristiques permettant une constructibilité sans regroupement (cf. figure 16 et 17).

Figure 16 : Cissac-Médoc – Secteur Pelon avant remembrement



Source : Thomas 1998, p. 130.

Figure 17 : Cissac-Médoc – Secteur Pelon après remembrement



Source : Thomas 1998, p. 130.

Néanmoins, la précédente équipe municipale, en l'absence de vision d'aménagement de l'espace communal, était restée dans une gestion de l'urbanisme au fil de l'eau et au gré des interventions de propriétaires fonciers proposant leurs terrains à l'urbanisation, dans une

période de forte pression urbaine. La capacité du nouveau pouvoir municipal à parler au nom de l'ensemble des groupes sociaux locaux et à s'imposer comme arbitre reconnu dans la gestion de ce dossier foncier constitue sa force.

En 1996, l'élaboration du POS reprend après quelques années d'interruption liées à différents facteurs, le DARNU était relativement satisfaisant pour gérer les droits à construire, ce qui avait conduit les services de la DDE, ne pouvant satisfaire l'ensemble des demandes des collectivités, à repousser l`échéance de son intervention. Les études préalables à l'élaboration du POS se réalisent sur la base des nouvelles démarches initiées depuis la mise en œuvre de la loi paysage de 1993 par la DDE de la Gironde.

Ces dernières ont mis en évidence la nécessité de réaliser une étude paysage et aménagement sur l'ensemble du territoire communal pour permettre à l'équipe municipale d`élaborer une stratégie d'aménagement, à partir des secteurs d'enjeux identifiés[282]. C'est dans ce contexte que le paysage est devenu une base fondamentale pour la construction du projet communal, car d'une part il permet une approche transversale et d'autre part le projet communal a besoin de traduire un compromis local pour se mettre en œuvre. L'approche historique permet de comprendre les logiques de construction du territoire étudié, l'approche sociale aide à cerner les usages, les logiques d'acteurs et les conflits existants ou latents et enfin l'approche patrimoniale constitue une ressource territoriale.

Ces différents apports ont conduit la collectivité assistée de la DDE à réaliser une étude mixte intitulée « paysage-aménagement » reposant sur une double approche : la première s'inscrit dans l'étude amont du POS pour définir les stratégies à long terme ; la deuxième pré-opérationnelle sur le court et le moyen terme concerne les interventions sur l'espace public comme sur l'espace privé qui doivent se traduire par des actions inscrites ou non dans le POS, au regard du degré de prescription retenu par la collectivité. L'étude comprend un diagnostic du fonctionnement et du développement urbain, une approche spatiale et paysagère et des propositions d'actions. La traduction du projet communal dans le document d'urbanisme est réalisée par les règles minimum traduites dans le règlement du POS pour garantir la mise en

[282] Cette étude a fait l'objet d'une présentation lors de la série de séminaires sur le paysage organisés par la Conférence Permanente d'Aménagement et d'Urbanisme (CPAU) en 2000, dans le cadre d'une collaboration étroite avec le groupe animé par la DDE évoqué précédemment et fait l'objet d'une publication : Marie Auber et Gérard Thomas, Intégration du paysage dans l'élaboration d'un POS : l'exemple de Cissac-Médoc, in « A la découverte du paysage … Lectures et méthodes d'analyse – Paysage et outils de planification », Bulletin n°39 de la CPAU, février 2004, pp. 89-96, ISSN 1152-8915.

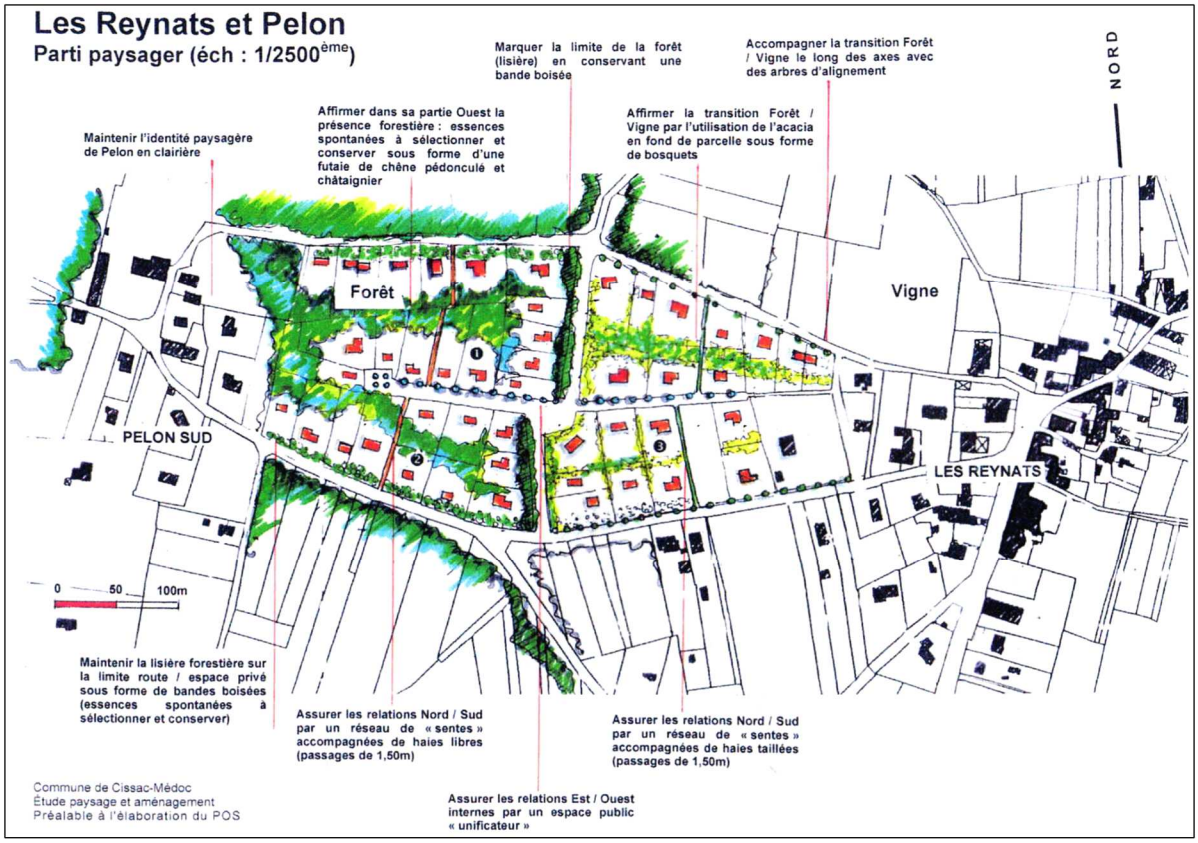
œuvre des orientations et d'un document, annexé au document d'urbanisme, d'aide méthodologique d'intervention sur l'espace pour les particuliers et la collectivité. Lors de son témoignage à la journée d'étude de la CPAU, le maire de Cissac-Médoc a indiqué le recrutement par la collectivité d'un agent qualifié pour l'entretien des espaces verts de la commune et l'accompagnement des particuliers dans la mise en œuvre des orientations inscrites dans l'aide méthodologique d'intervention sur l'espace annexée au POS.

Ainsi, pour la commune de Cissac-Médoc l'étude paysage-aménagement a-t-elle permis de construire le projet communal, traduction d'un compromis avec les acteurs[283], et d'impliquer les habitants par un accompagnement leur permettant de s'inscrire dans la mise en œuvre.

Lors d'une réunion publique de présentation du projet d'aménagement communal, et notamment celui de la zone de Pelon – Les Reynats (cf. figure 18), les habitants perçoivent ce projet d'aménagement comme un lotissement bordelais, image du développement urbain qu'ils ne souhaitent pas pour leur commune. Les apports de l'urbaniste[284] pour reformuler l'expression des habitants et les amener à exprimer ce qu'ils souhaitent réellement comme cadre de vie, à partir de leurs appréciations sur tel ou tel exemple d'urbanisation souhaitée ou non envisageable, conduisent à retrouver les qualités recherchées dans le projet initialement présenté. Cette expérience montre comment une image projetée peut générer des imaginaires différenciés qu'il convient de mettre en dialogue. Le rôle de traduction se trouve ainsi placé au cœur du dispositif de concertation comme méthode de formulation du problème identifié de banalisation du paysage par l'urbanisation, perçu différemment selon les acteurs, afin de confronter les connaissances et perceptions pour construire une vision partagée (Callon 1986). En cela, l'approche par le paysage constitue un levier essentiel pour la construction du compromis nécessaire à la mise en œuvre du projet communal, où la règle est positionnée comme garante du respect des orientations retenues, limitant ainsi sa définition au respect des grands principes du code de l'urbanisme. La règle n'est plus un préalable vécu comme une contrainte par les habitants, car elle prend une valeur positive d'encadrement des projets de construction à venir pour assurer leur inscription dans les orientations du projet communal.

[283] Ensemble des acteurs aux intérêts parfois divergents : propriétaires foncier, agriculteurs, habitants …
[284] Auteur de cette thèse.

Figure 18 : projet d'aménagement de la zone d'urbanisation future de Pelon



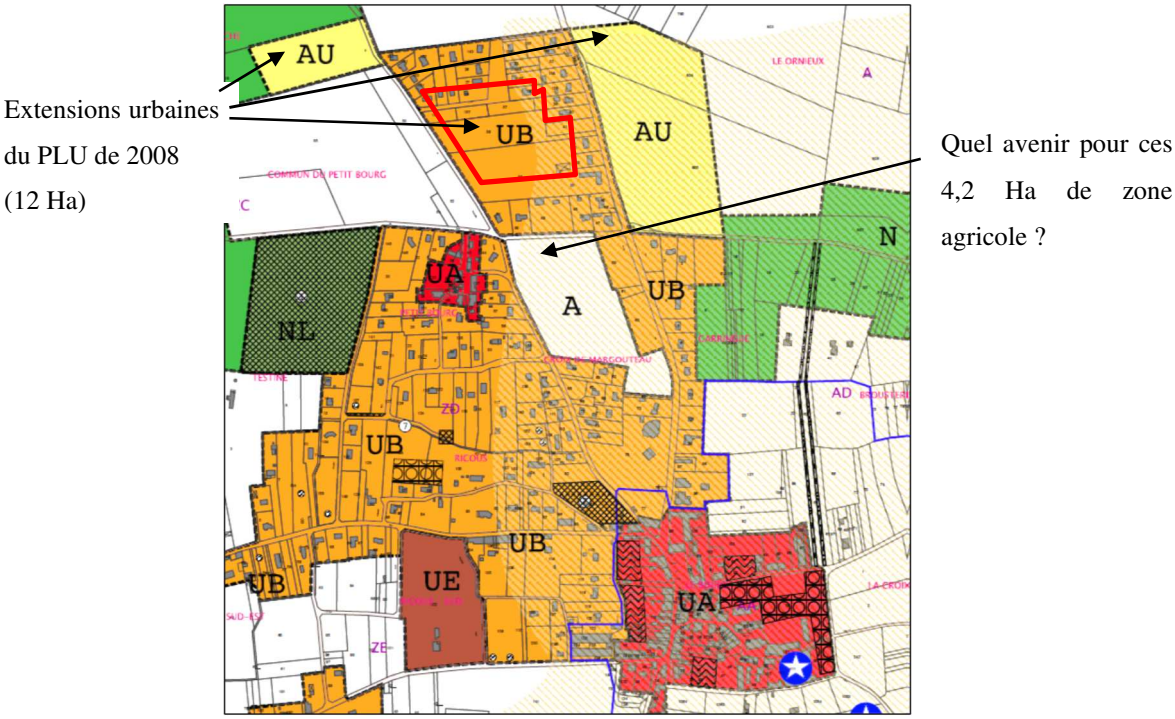
Source : Etude paysage et aménagement préalable à l'élaboration du POS de Cissac-Médoc
Marie Auber Urbaniste et Hervé Gastel Paysagiste (1996)

En 2018, lors de l'entretien réalisé avec le maire de Cissac-Médoc, celui-ci a exprimé son vécu de l'appropriation des différentes procédures d'aménagement de l'espace (remembrement et POS puis PLU), des différentes démarches de projet à l'échelle communale comme intercommunale. Lors de l'engagement de son premier mandat en 1983 l'objectif était de maitriser l'urbanisation de la commune, **ce qui a pu se réaliser en menant conjointement une procédure de remembrement et l'élaboration du document d'application du RNU**.

La démarche de projet des années 1990 avec l'étude paysage et aménagement a permis d'esquisser les perspectives d'évolution du territoire communal, sur la base du compromis obtenu avec les habitants et les propriétaires fonciers dans la délimitation des zones constructibles, projet traduit dans le premier POS de 2000 et qui constitue encore à ce jour la base du document d'urbanisme en vigueur. Les seules évolutions de la révision de 2008 concernent la zone d'activité, l'intégration des évolutions réglementaires (passage du POS au PLU) et l'extension du bourg (cf. Figure 19)[285].

[285] Entretien du 19/10/2018 avec le maire de Cissac-Médoc.

Figure 19 : Le PLU de 2008 de Cissac-Médoc – secteur centre bourg



Source : zonage du PLU de 2008 (extrait)

Lors de l'élaboration du premier POS l'étude agricole réalisée a permis d'identifier et de sanctuariser les espaces viticoles de qualité. Cependant, dans le bourg, quatre hectares appartenant à un château se retrouvent enclavées dans l'urbain. En 1994, l'étude agricole se limite à l'identification des bons sols viticoles et à l'avenir des exploitations, la cohabitation avec l'urbain n'est pas appréhendée notamment au niveau des conflits d'usages qui vont s'amorcer à la fin des années 2000. Les résultats obtenus sur cette commune par les démarches mise en œuvre permettent de contenir l'urbanisation : en 1999, pour une population de 1 536 habitants sur 2 362 Ha, le POS prévoit une surface disponible à l'urbanisation de 21,7 Ha et 12,5 Ha d'urbanisation future (INA) dans des zones organisées par le remembrement. En 2008, le PLU prévoit une extension de 12 Ha pour conforter le centre bourg, dont 8 Ha d'urbanisation future (AU) (cf. Figure 20) pour une population augmentée de 200 habitants en 2009[286]. Au recensement de 1999 la commune compte 668 logements pour 164,66 hectares de zones urbaine ou à urbaniser pour de l'habitat (4 logements/Ha) et en 2014, six ans après l'approbation du PLU, c'est 927 logements pour 176,80 Hectares (5 logements/ha). **Au regard de la croissance soutenue de cette commune dynamique les prévisions sont cohérentes. Cependant si l'approche paysage constitue une ressource essentielle par la capacité à fédérer les acteurs, elle présente des insuffisances au regard de la prise en compte de**

[286] Source RGP de 1999 et 2009.

l'agriculture par l'urbanisme qui limite son intégration à une approche patrimoniale et identitaire (comme le révèle la zone A isolée). Le maire de Cissac-Médoc s'interroge sur le devenir des quatre hectares de vignobles AOC Médoc insérés dans l'urbain (cf. figure 20) : maintenir cette activité avec une évolution du mode cultural pour trouver une acceptabilité sociale ou urbaniser en compensant l'impact par le transfert de cette activité sur d'autres espaces agricoles ou naturels. La problématique devient l'évitement de l'impact en maintenant cette zone agricole ou la compensation pour permettre cette urbanisation qui conforterait le bourg.

Les échecs des communes de Corrèze sur l'aménagement foncier, sont certes liées à l'histoire sociale et foncière du territoire, mais ils **constituent un marqueur de l'absence de vision globale d'aménagement de l'espace communal, ainsi que la difficulté pour les pouvoirs municipaux en place à s'exprimer au nom des groupes sociaux locaux et à s'imposer comme arbitres pour les conflits fonciers. L'expérience de Cissac-Médoc met aussi en visibilité la nécessité de dépasser la vision sectorielle de l'aménagement, tant du point de vue de l'agriculture que de l'urbanisme.** Les limites des zones constructibles dans les hameaux de la commune définies en 2000 n'ont pas évolué, et seule la zone urbaine du bourg a fait l'objet d'une extension lors de la révision du POS (devenu PLU) en 2008, dans un objectif de conforter cette centralité.

(b) Salles : l'apprentissage de la décentralisation pour la construction du compromis traduit dans le POS

Pour la commune de Salles[287], l'intervention a eu lieu de 1993 à 2001, dans un contexte de forte pression exercée par les propriétaires fonciers lors des élections municipales de 1989 et 1995, ainsi que de tensions avec les services de l'État qui tentaient de faire respecter la loi en matière de gestion économe de l'espace. L'agent de l'État, dans un positionnement en tension entre le rôle régalien de l'État et le rôle de conseil auprès de la collectivité, a pu se dégager de cette situation en se focalisant sur le rôle d'assistance à maitrise d'ouvrage dans la démarche de projet. Cette approche, validée à titre expérimental par le Directeur Départemental de l'Equipement, a été initiée en juin 1995. Elle a permis de dépasser les tensions et de trouver un compromis acceptable qui n'est pas remis en cause lors du changement de municipalité en 2001.

[287] La commune de Salles dépend de la sous-préfecture de Bordeaux et le maire de Salles Raymond Brun a été sénateur de 1959 à 1989, Président du Conseil Général de la Gironde de 1951 à 1976 et maire de Salles de 1965 à 1995, il est reconnu par l'ensemble des groupes sociaux, y compris par son opposition municipale, pour sa capacité d'intercession et de négociation. Les années de collaboration de l'auteur de cette thèse avec l'équipe municipale de Salles ont permis de mesurer l'importance de son implantation territoriale.

Dans cette commune**,** au cours d'une même procédure de révision, le positionnement des décideurs locaux passe d'un urbanisme d'opportunité et d'adaptation à la demande des propriétaires fonciers, à la définition d'un projet urbain dans l'esprit de ce qui vient d'être présenté pour Cissac-Médoc, après être passé par une étape de conflit entre la collectivité et les services de l'État.

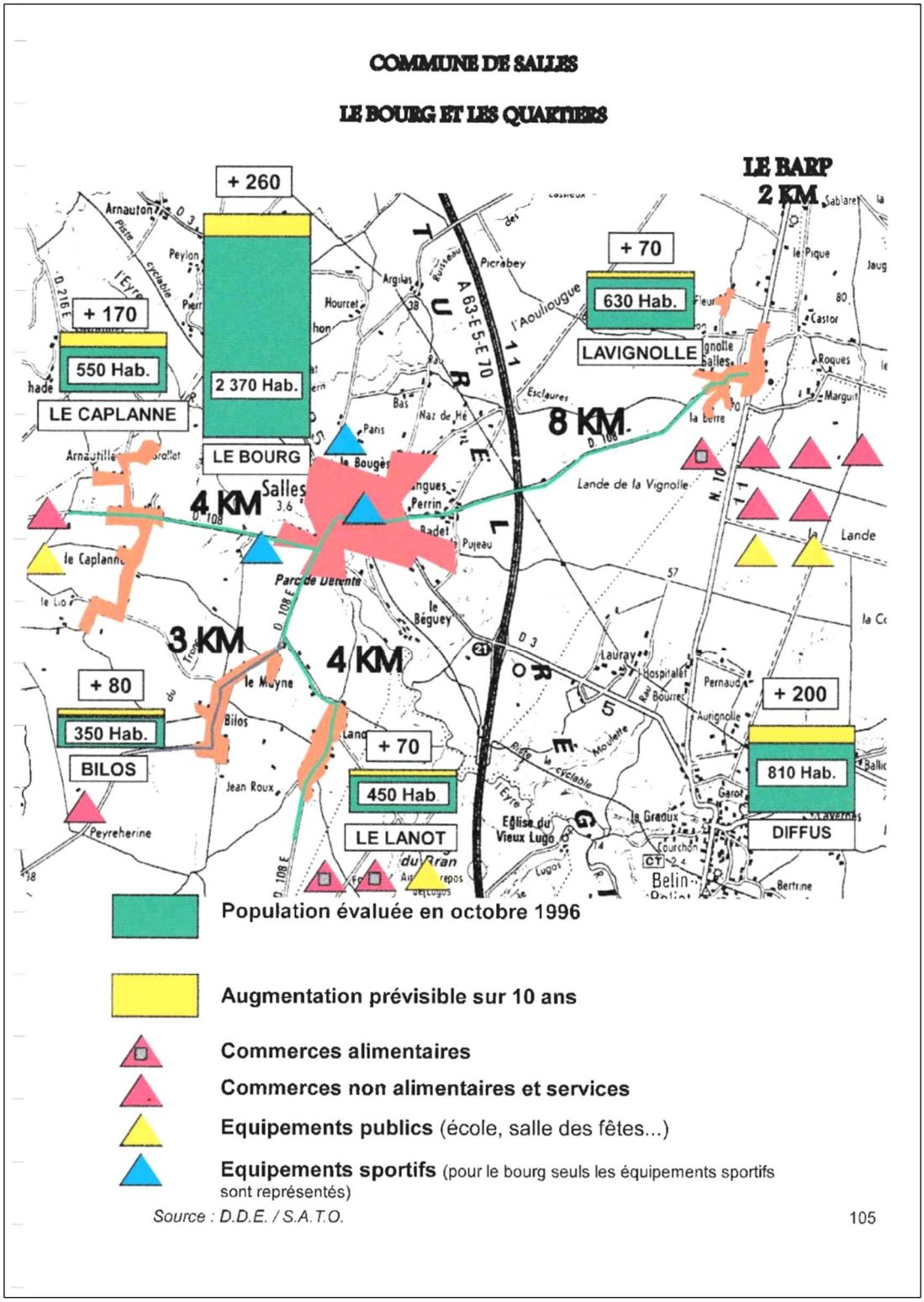
Cette commune située à 53 kilomètres au sud-ouest de Bordeaux, entre la route d`Arcachon et celle de Bayonne, est bien reliée à Bordeaux par l'autoroute A 63, à Mios et au Bassin d'Arcachon par la RD 3 et à Biscarosse par la RD 108 E3. Cette situation géographique rend la commune attractive pour les populations travaillant sur l'agglomération Bordelaise mais aussi au niveau touristique par la proximité du Bassin d'Arcachon, du lac de Sanguinet et les plages du littoral. La population Salloise ne cesse de croître depuis 1968, passant de 2 916 habitants à 3 957 au dernier recensement de 1990, un recensement complémentaire réalisé en octobre 1997 permet d'évaluer la population à 4 339 habitants à partir du nombre de logements construits depuis 1990 (moyenne de 32 logements par an). Cette vaste commune forestière de 13 797 ha est caractérisée par la présence d'importants quartiers constituant des centres de vie plus ou moins autonomes selon les équipements et services présents (commerces, écoles, salles pour les associations...).

Le bourg avec ses 2 370 habitants ne regroupe que 46 % de la population salloise, le reste de la population se répartit dans les quartiers et l'habitat diffus qui représente 810 habitants (cf. Figure 20)[288]. Cette importante vie de quartier constitue un trait marquant de la commune de Salles et trouve sans doute son origine au siècle dernier où le bourg regroupait moins d'habitants que Le Lanot, village ouvrier lié aux forges du Bran.

Le Plan d'Occupation des Sols est approuvé le 27 mars 1987 après huit ans d'études dans une période où l'accession à la propriété s'est développée. Dans ces conditions, la municipalité se fixe comme objectifs dans le POS de préserver le caractère rural et forestier de la commune et de contrôler l'expansion démographique, sans pour autant freiner le rythme de la construction. Deux années plus tard, des problèmes apparaissent à l'application de ce document qui a pour effet de figer les droits à construire.

[288] Population évaluée par les services municipaux et la DDE en août 1996, par dénombrement du nombre de logements occupés par secteurs de la commune, avec l'application de la taille moyenne des ménages observée au dernier recensement de 90, soit 2,8 personnes par ménage.

Figure 20 : Organisation spatiale et prospective de Salles



Source : POS de Salles, rapport de présentation, 2001, p. 105.

En effet, le premier POS traduit un certain consensus avec les propriétaires fonciers, représenté par de vastes zones NB dans les quartiers et les zones d'habitat diffus, il est donc inévitable que le groupe des propriétaires fonciers n'ayant pas eu satisfaction saisisse l'occasion des élections municipales de 1989 pour se faire entendre. Cela se traduit par une réunion de travail avec les

services de l'État le 27 novembre 1989 où le constat est fait que le nombre important de demandes particulières relève de la procédure de révision[289]. Ainsi, par délibération du 5 octobre 1990, le conseil municipal engage-t-il la révision du POS.

Cette première étape de la révision (de 1990 à 1993) s'est en fait limitée à la recherche du compromis entre la commune et l'État, pour saisir des opportunités économiques (zone industrielle et résidence de tourisme du château). C'est aussi l'occasion d'utiliser l'application anticipée (procédure dérogatoire) **comme « soupape » en satisfaisant quelques demandes particulières. L'étude d'aménagement du centre-bourg se réalise en dehors de la problématique du POS**[290]. L'année écoulée entre le constat et la mise en révision, s'explique par le plan de charge important des services de la DDE qui en conséquence n'avaient pas considéré prioritaire la révision d'un POS approuvé deux ans auparavant. C'est le rapprochement intercommunal avec Belin-Beliet pour l'emplacement de la zone industrielle qui est à l'origine du démarrage de la révision. Celle-ci s'engage donc dans un contexte de relations difficiles entre les différents acteurs : les élus pressés par les propriétaires fonciers saisissent l'opportunité économique pour décider la DDE à engager l'étude de la révision et ces derniers s'engagent un peu contraints dans l'étude de la révision. Dans un premier temps, l'intervention des services de la DDE se limite à la réalisation de deux dossiers d'application par anticipation des dispositions du futur POS relatifs au déplacement de la zone d'activité en contiguïté de celle de Belin-Beliet complétée de trois adaptations de zonage pour répondre à des demandes particulières et quelques adaptations réglementaires (DCM du 31/05/1990), puis pour un projet d'aménagement touristique sur le site du château de Salles approuvé le 10 juin 1992. L'année 1992 mobilise l'équipe municipale sur le projet d'aménagement du centre-bourg, mais les conditions politiques et techniques ne sont pas réunies pour qu'un parti d'aménagement pour le territoire communal puisse être défini. Les hypothèses d'aménagement retenues visent à répondre à des objectifs de sécurité et de fonctionnement urbain du centre-bourg, et il faudra attendre le printemps 1993 pour examiner les espaces disponibles à l'urbanisation situés en périphérie du centre-bourg et classés en zone NA ou UC du POS

La deuxième étape de la révision, de mai 1993 à août 1994, centrée sur une approche d'organisation urbaine et de financement des voies, réseaux et équipements publics du centre-

[289] Source : dossier d'étude de la DDE.

[290] A ce sujet, lors d'une réunion des personnes publiques associées à la révision du POS, Monsieur Dupuch (maire-adjoint chargé de l'urbanisme), indiquait que le projet d'aménagement du centre-bourg aurait peu d`incidence sur l'évolution du POS (Ibid.).

bourg se déroule dans un climat consensuel. Elle permet d'avoir des discussions sur la structuration des extensions urbaines du bourg et le financement de l'aménagement avec notamment une étude de programme d'aménagement d'ensemble (PAE). Celle-ci a pour objectif de montrer que l'intervention publique permet de produire des terrains constructibles viabilisés au prix du marché, en étant transparent sur les coûts d'aménagement et ainsi indiquer la valeur du foncier avant viabilisation. Cependant, en l'absence d'un diagnostic communal partagé, il n'est pas possible de dépasser la pression exercée par les propriétaires fonciers demandant des extensions de zone constructible dans les secteurs d'habitat diffus. En effet, définir une stratégie d'intervention publique sur les zones NA et UC de la périphérie du bourg, nécessite une réduction de l'habitat dispersé. Les conditions d'élaboration du projet de POS ne permettent pas aux élus de faire ce choix pour plusieurs raisons : le POS est en révision depuis plus de quatre ans avec un stock important de demandes particulières d'extension de zones constructibles (près de 80 demandes). Cette deuxième étape reste sur une approche juridique de l'interprétation d'une gestion économe de l'espace demandée par les services de l'Etat au regard des principes posés par l'article L110 du code de l'urbanisme. Cela se traduit successivement par des situations de rapport de force et de lâcher prise entre les services de l'État et la commune, l'utilisation de procédures de modification par cette dernière pour contourner une révision bloquée par les services de l'État. Au final, la DDE maître d'œuvre du POS finit par céder et finaliser un projet de POS en 2014 qui recevra un avis défavorable du Préfet. La commune engage une procédure de modification avant les échéances municipales de 1995, puis intègre 20 demandes sur les 60 exprimées à l'enquête publique pour approuver le dossier de POS modifié le 28 juillet 1995, décision qui sera déclarée illégale par le Préfet. **L'utilisation des échéances électorales de juin 95 par le groupe social des propriétaires fonciers fonctionne bien et se traduit par la reconduction de l'équipe municipale renouvelée, lui reconnaissant ainsi son rôle de négociation et de défense des intérêts des habitants et propriétaires fonciers.**

La troisième et dernière étape est le résultat d'une rupture dans le positionnement des services de la DDE qui se produit en 1996. Ces derniers mettent de côté leur rôle de représentant de l'État pour un positionnement exclusif de maître d'œuvre au service de la commune. Pour ce faire, une réunion de travail a lieu en mairie avec la participation de l'ingénieur d'arrondissement de la DDE, avec pour objectif de reformaliser la commande et d'organiser la répartition des missions. En introduction, le diagnostic succinct présenté met en visibilité une trajectoire au fil de l'eau qui annonce d'importantes difficultés socio-économiques pour la commune (notamment coûts des équipements, problèmes sociaux, dévitalisation du

bourg). Cette réunion permet de sortir de l'impasse réglementaire, le problème identifié est social, économique et aussi environnemental, le maire et son équipe prennent la mesure de l'impasse vers laquelle ils se dirigent, et au début de la mandature les conditions sont plus favorables pour élaborer le projet d'aménagement communal. La démarche proposée permet d'instaurer un véritable partenariat, s'appuyant sur une confiance mutuelle, avec la DDE positionnée en tant que maître d'œuvre du POS (et non en tant que service de l'État contrôlant la légalité). Ce positionnement en tant que maître d'œuvre et dans un rôle d'assistance à la maîtrise d'ouvrage correspond à la conception du partenariat attendu par la commune. Une enquête ménage permet de confirmer les éléments du diagnostic par l'expression d'habitants très demandeurs d'équipements que la commune ne peut financer et une étude paysage-aménagement comme sur Cissac-Médoc est réalisée.

Le travail collaboratif mis en œuvre avec l'équipe municipale, les services de la ville, les architectes conseil de la ville, du CAUE et de la DDE favorise une appropriation par les décideurs locaux de la démarche de projet qui se traduit dans un compromis local permettant la réduction des zones constructibles. Lors de l'arrêt du projet de POS par le conseil municipal le 30 juin 1999, l'intervention de Gérard Fabre (maire-adjoint délégué à l'urbanisme) traduit bien les fruits de cette expérience collaborative entre le politique et les techniciens à son service :

> *« Lorsque les membres du groupe de travail du POS ont entamé l'examen de cette étude nous étions tous animés par deux certitudes :*
> *La première était « que l'on ne savait pas exactement ce que l'on voulait ».*
> *La deuxième la plus importante et la plus marquée, était « que l'on savait exactement ce que l'on ne voulait pas, ou plus exactement, on savait ce que l'on ne voulait pas que l'on nous impose ».*
> *Plus clairement cela signifiait que nous ne souhaitions pas un « aménagement économique de l'espace » imposé comme un dictat théorique, ou bien, d'un aménagement basé sur un modèle urbain implanté dans notre monde rural, ou encore, d'une urbanisation centralisée et tournée essentiellement autour des infrastructures et des équipements collectifs. Tous ces modèles, à prime abord, peuvent paraître pertinents mais ils nous semblent trop technocratiques à nos yeux car ils ne tiennent pas compte de l'identité spatiale de notre village et de ses particularismes »*[291]

Le POS approuvé en 2001 est le résultat d'un compromis obtenu sur le projet d'aménagement communal pour lequel l'approche économique (réseaux et équipements publics) et la projection d'un état futur s'appuyant sur l'approche paysage sont déterminants. Le résultat obtenu est vraiment le maximum de ce qui pouvait être obtenu dans la négociation avec les propriétaires

[291] Source : archives municipales de Salles.

fonciers, *« nous avons été au bout de ce qui pouvait être fait. […] Lors de l'enquête publique du POS sur 115 requêtes nous n'en avons retenu que 25 à 30 »* [292]. Ainsi 100 Ha de zone NB sur les 450 que comportait l'ancien POS sont supprimées et des zones d'extension d'urbanisation sont reportées à une prochaine révision (classement 2NA).

L'exemple de la commune de Salles met en visibilité la nécessité de sortir de l'impasse juridique incomprise par les habitants et leurs représentants, pour s'inscrire dans la construction d'un projet d'aménagement communal, avec le POS qui en est la traduction réglementaire, permettant ainsi de sécuriser le projet légitime obtenu par le compromis. **Cependant, dans cette période l'agriculture fait toujours l'objet d'un évitement et la forêt mobilise une attention conditionnée par le traitement du risque feu de forêt.** Les sols agricoles et forestiers ne sont pas appréhendés par leur valeur productive. Leur préservation s'opère dans un objectif patrimonial et de cadre de vie, ce qui rend la forêt très vulnérable à la pression urbaine, surtout si les pins sont arrivés à l'âge d'être abattus, et génère ainsi deux ressources simultanées en cas d'urbanisation**.**

[292] Entretien du 26/07/2018 avec Gérard Fabre, Maire-adjoint délégué à l'urbanisme de 1995 à 2001.

4. Fin des années 1990, une agriculture au service du développement local ?

Comme vu précédemment, le foncier et son usage constituent le point de contact le plus fréquent et le plus influent des relations des collectivités avec les agriculteurs (Tolron et al. 2001, Op. cit.). L'analyse des territoires enquêtés met en visibilité la persistance d'un évitement agricole dans les démarches d'urbanisme à la fin des années 1990, l'agriculture est abordée par l'approche paysagère et environnementale ; sa fonction socio-économique n'est pas intégrée dans les démarches de projet et de planification stratégique et spatiale, les espaces agricoles demeurent dans le territoire de pouvoir des représentants de la profession avec une instrumentalisation de l'aménagement de l'espace par « l'urbanisme agricole ». Le SD de l'aire bordelaise de 2001 n'intègre pas la dimension socio-économique de l'agriculture. Seuls les vignobles ont une place de choix au regard au regard de l'influence du monde viticole et de leur valeur patrimoniale et paysagère, ceci dans une alliance objective avec l'urbanisme. Seules quelques situations liées à la valeur productive des vignobles en bordelais ou à l'implication de décideurs locaux comme pour les communes de Mansac et Cissac-Médoc permettent d'assurer une utilisation efficace des documents de planification spatiale pour préserver les espaces agricoles. Néanmoins, l'approche agricole se limite à une protection spatiale sans aborder les relations écosystémiques de l'agriculture dans l'espace et la société. La thèse de Claire Planchat montre que pour simplifier l'agriculture dans la définition du zonage réglementaire du PLU de Billon[293] dans le Puy de Dôme, les trois types de zones (Urbaine, Agricole et Naturelle) ne permettent pas de prendre en compte la diversité des espaces agricoles et de leurs usages ainsi que leurs évolutions (Planchat 2011). Dans son rapport au Sénat en 1997-1998, Gérard Larcher indique que *« 80 % du territoire étant agricole, sylvicole ou naturel, un projet d'aménagement du territoire et de développement durable ne pourra faire l'économie d'une réflexion sur le devenir de l'agriculture »* et il préconise une transversalité de l'action de l'État en faveur des territoires périurbains associant la délégation interministérielle à la ville, les services de l'environnement et du ministère de l'agriculture (Larcher 1997, Op. cit., p. 44). **Les Projets d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) des documents de planification et les démarches agenda 21 des années 2000 permettront-ils une meilleure prise en compte de l'agriculture ?**

[293] L'élaboration du PLU de Billon s'est réalisée par la *« mobilisation du concept d'itinéraire méthodologique développé par S. Lardon et J.-P. Deffontaines (1994b) »* (Planchat 2011 p. 278), approche semblable à celles développées en Gironde avec le référentiel fédérateur du paysage.

B. Le développement durable : opportunité de désectorisation ?

L'entrée dans le 21ème siècle s'amorce par des grandes lois transformatrices qui s'inscrivent dans le nouveau référentiel du développement durable des politiques publiques. Ce deuxième chapitre procède à l'analyse des processus d'élaboration et de mise en œuvre de ces nouvelles lois et procède à l'analyse sociologique de l'action publique des communes de la CABB et de la jeune intercommunalité, dans la prise en compte de l'agriculture dans les projets d'aménagement locaux, et dans la mise en œuvre de politiques alimentaires et agricoles (B-1 à B-4). L'analyse du conflit de la pomiculture, marqueur d'une approche sectorielle en impasse, a pour but d'identifier les leviers et les freins, pour une meilleure gestion de la cohabitation agriurbaine et la définition de politiques locales, dans l'objectif d'inscrire la CABB et les communes dans une visée développement durable (B-2). L'identification des différentes formes de résilience et des innovations à l'œuvre, pour les acteurs agricoles, vise à comprendre les interrelations territoriales et l'impact sur l'accroissement de l'autonomie des exploitations (B-3). Les politiques alimentaires et agricoles locales mise en œuvre par la communauté d'agglomération visent à conforter une agriculture de proximité plus respectueuse de l'environnement. Quels enseignements apportent ces différentes expériences, de la ville centre et de la communauté d'agglomération, pour construire des politiques locales au service d'une gestion économe de l'espace et d'un aménagement durable (B-4) ?

1. Années 2000 : le développement durable, un questionnement des interrelations agriurbaines et des limites institutionnelles

Au tournant du siècle, trois lois posent les bases de l'inscription de l'action publique dans les objectifs de développement durable, avec une approche transversale nouvelle dans les domaines de l'agriculture et de l'urbanisme. La première loi, dans la chronologie de promulgation, est la loi du 25 juin 1999, dite « loi Voynet »[294], qui fixe le cadre pour un aménagement durable du territoire avec la mise en œuvre d'une régulation contractuelle (Goze 2002, Ibid.). Dans son

[294] Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi no 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

article 2, cette loi définit les modalités de mise en œuvre des choix stratégiques par les schémas de services collectifs, dont un concerne l'intégration de l'agriculture pour l'aménagement de l'espace rural. L'article 21 précise le contenu du schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux qui *« fixe les orientations permettant leur développement durable en prenant en compte l'ensemble des activités qui s'y déroulent, leurs caractéristiques locales ainsi que leur fonction économique, environnementale et sociale »*. Les principes de gestion équilibrée des espaces naturels et ruraux sont définis par les Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE) de la loi d'orientation agricole de 1999[295] (B-1-a)-(1)). La mise en œuvre des CTE met en visibilité la rencontre difficile d'un instrument à vocation territoriale avec la tradition sectorielle de la politique agricole française (Leger et al. 2006, Ibid.). De plus, la politique agricole est de plus en plus influencée par l'agrobusiness (Laurent et Landel 2017, Ibid.), ce qui constitue un frein à son interaction territoriale (B-1-a)-(2)). Enfin, la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) de 2000[296] constitue une grande réforme de l'urbanisme qui s'inscrit dans une stratégie territoriale de mise en cohérence des politiques urbaines (urbanisme, habitat et transports). Elle est fondée sur le renouvellement urbain et affiche une dimension projet avec le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (Goze 2002, Ibid.) (B-1-a)-(3)). Les lois Grenelle de 2009 et 2010[297] viennent décentrer l'objectif de développement durable sur l'urgence environnementale, ce qui se traduit par un renforcement normatif qui fragilise les procédures de planification stratégique et spatiale (B-1-b). Les lois de 2014 posent les bases législatives d'une prise en compte des interrelations agriurbaines pour la loi d'avenir pour l'alimentation l'agriculture et la Forêt (LAAAF)[298] et une incitation à la planification spatiale intercommunale par la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR)[299] (B-1-b). La loi SRU et les lois Grenelle 1 et 2 mettent un terme à « l'urbanisme agricole » des communes de la CABB (B-1-d)).

a) Début des années 2000 : l'amorce d'un processus agriurbain rapidement contrarié

A la fin des années 1990, les réflexions sur la nécessité de revoir les politiques agricoles conduisent le ministère de l'Agriculture français à être porteur de propositions visant à faire

[295] Les CTE sont définis au titre 1er de la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole.
[296] Loi n° 2000-1208 Solidarité et renouvellement urbain du 13 décembre 2000.
[297] Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.
[298] Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.
[299] Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

reconnaître « la multifonctionnalité de l'agriculture » (MFA) (Hervieu 2002 in Laurent et Landel 2017, Ibid., p. 313). Dans cette période, des discours et changements importants apparaissent au niveau de l'Europe. Ainsi, le 5 mars 1998, pour la Direction Générale de l'Agriculture (DG VI) *« une agriculture qui pollue, qui contribue insuffisamment à l'aménagement de l'espace et à la protection de l'environnement, qui, par ses pratiques malsaines, a sa part de responsabilité dans le développement de maladies animales, n'a aucune chance de survie à long terme et ne peut justifier son coût »*. L'agenda 2000, présenté par la commission européenne le 15 juillet 1997, affiche l'orientation d'intégration des objectifs environnementaux dans la PAC, ainsi que l'intégration du rôle des agriculteurs dans la gestion des ressources naturelles et la sauvegarde des paysages. La « multifonctionnalité » de l'agriculture se retrouve ainsi reconnue par les acteurs de l'Europe (Pujol et Dron 1998, p. 15). Cependant, au regard des formes d'interventions publiques qu'elle suppose, elle est contestée au niveau international par *« les adeptes d'un libéralisme économique radical qui occupent alors des positions dominantes dans la plupart des organisations internationales »* (Laurent et Landel 2017, Ibid., p. 313). Dans les années 2000, le terme « multifonctionnalité » de l'agriculture sera même exclu et remplacé par « des rôles » de l'agriculture (de Haen 2001 in Ibid., 2017). La mise en œuvre des Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE), issus de la loi d'orientation agricole de 1999, s'inscrit dans ce contexte et contrairement aux objectifs simples de performance productive des années 1960, la mise en œuvre des CTE nécessite une approche plus complexe, ne serait-ce que pour la sortie d'une approche sectorielle bien inscrite dans les pratiques comme vu précédemment pour la coopérative UCOFEL en Corrèze.

Le référentiel développement durable de la loi d'orientation agricole de 1999 se construit dans un nouveau cadre conceptuel fondé entre l'accroissement de l'exigence de compétitivité et une prise en compte croissante de la spécificité territoriale et de l'environnement (Muller 2000, Op. cit.). Cette dynamique d'inscription territoriale de l'agriculture sera assez vite contrariée par l'intervention croissante de l'agrobusiness (B-1-a)-(2)).

Le schéma de développement de l'espace communautaire de 1999 (SDEC)[300] rappelle que l'orientation pour un développement durable des territoires offre de nombreuses occasions pour les villes de « penser globalement et d'agir localement », et que les politiques communautaires

[300] *« Le S.D.E.C. constitue un cadre d'orientation approprié pour les politiques sectorielles à impact spatial de la Communauté et des États membres, ainsi que pour les collectivités régionales et locales, en vue de parvenir à un développement équilibré et durable du territoire européen »* (Source : Extrait des Conclusions de la Présidence allemande du Conseil Européen à l'issue du Conseil informel des Ministres responsables de l'aménagement du territoire dans les États membres de l'Union européenne. Potsdam, les 10/11 mai 1999)

comme celles de tous les États membres doivent tenir compte de cette thématique. Dans les années 1990, en France comme en Europe, la question de l'étalement urbain devient une préoccupation dans les débats politiques sous l'influence du rapport Brundtland en 1987 et de la Conférence de Rio en 1992 portant sur le développement durable qui promeut notamment un développement urbain plus dense, le polycentrisme avec de nouveaux liens ville-campagne et une limitation de l'étalement urbain (Abrantes et al. 2010, Washter 2003 in Emelianoff 2007, Ibid.). Dans cette période, la notion de développement durable se territorialise avec une appropriation très inégale par les acteurs selon les régions et les villes en fonction des initiatives locales et du travail de diagnostic et d'influence réalisé par certaines associations et institutions environnementales. *« Le terme de ville durable – sustainable city – désigne un horizon politique de portée lointaine, sert de référentiel prospectif, tandis que le développement urbain durable renvoie au processus d'internalisation du développement durable dans l'urbanisme, selon des modalités plus professionnelles que politiques »* (Emelianoff 2007, Ibid., p. 48). L'intérêt des collectivités territoriales pour le développement durable est stimulé par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) de 1999 qui détermine la politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire dans l'objectif de concourir à *« l'unité de la nation, aux solidarités entre citoyens et à l'intégration des populations »* (article 1), puis la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) de 2000 qui *« traduit la volonté du Gouvernement et du Parlement de promouvoir un aménagement des aires urbaines plus cohérent, plus solidaire et plus soucieux du développement durable »*[301]. Cet effet stimulateur de ces dernières lois sur la prise en compte du développement durable est confirmé par l'observation des agences d'urbanisme, acteurs particuliers de la planification stratégique et spatiale (Bendjador et Thibault 2006). Cette nouvelle notion est intégrée dans les documents d'urbanisme dans une approche essentiellement environnementale, et l'agriculture est soit laissée de côté soit peu abordée, la priorité se focalisant sur les espaces naturels et forestiers (Abrantes et al. 2010, Ibid.). Le cahier du CSTB de janvier-février 1999 consacré à « la ville et le développement durable », dans sa partie relative à l'urbanisme, traduit bien une approche technicienne du concept de ville durable au sens où « la mobilité urbaine est devenue un enjeu central », ce qui induit la mise en œuvre de « solutions urbanistiques » plus variées, plus complexes et innovantes, en intégrant des paramètres locaux et globaux, complexes et de long terme. Les propositions d'interventions publiques relèvent d'approches techniques priorisées sur trois aspects : l'effet de serre et le changement climatique, la gestion des ressources naturelles et la prévention de la pollution et des déchets, et enfin la qualité de vie

[301] Source : brochure de présentation de la loi SRU.

urbaine. La gestion des ressources (énergie, eau et granulats) y tient une place de choix, l'agriculture est seulement intégrée dans sa fonction patrimoniale au regard de la qualité de vie et de la nécessité de limiter l'étalement urbain pour tendre vers une ville plus compacte. Cette publication a pour vocation de présenter l'accompagnement technique que le CSTB peut proposer aux collectivités locales pour « bâtir une stratégie de développement durable » avec le soutien des départements et des régions (Charlot-Valdieu et Outrequin 1999). Cette approche du développement durable trouve sa traduction législative avec la loi solidarité et renouvellement urbain de 2000 (B-1-a)-(3)).

(1) Le CTE de 1999 : l'occasion manquée d'une politique de développement rural territorialisée et transversale

La loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole affiche dès le premier article une approche transversale de l'agriculture, dans un objectif de développement durable : *« La politique agricole prend en compte les fonctions économique, environnementale et sociale de l'agriculture et participe à l'aménagement du territoire, en vue d'un développement durable »*. Au-delà de l'approche fonctionnelle de l'agriculture dans la perspective d'un développement durable, une reconnaissance de ses externalités positives est affichée, dans le cadre d'une valorisation des aménités rurales ou de tâches réalisées par les agriculteurs mais non rémunérées par le marché (Barthelemy 1999 in Bodiguel 2003). Le CTE, dispositif opérationnel de la loi, intègre les dimensions économiques, sociales, environnementales et territoriales de l'exploitation agricole. Les fondements sont issus d'un compromis entre la position d'une partie de l'administration du MAPE[302] et des experts promouvant le changement technique sur la dimension non productive de l'exploitation agricole[303], et les organisations professionnelles agricoles constamment soutenues par l'opposition parlementaire de droite *« qui déplorent « l'enfermement dans une conception écologiste » et souhaitent mobiliser le CTE pour créer de la valeur ajoutée et maintenir, voire accroître, l'emploi agricole »* (Ollivier, Streyaert, et Gendret 2010, p. 23). L'opposition entre les agriculteurs et les autres usagers de l'espace sur la question environnementale s'est exprimée lors de la mise en œuvre des MAE issues de la réforme de la PAC de 1992. **Ces mesures ont contribué au changement de position de l'agriculteur dans la société, par l'attribution de fonctions d'entretien de l'espace, mais**

[302] MAPE : ministère de l'agriculture et de la pêche

[303] Les fonctions non productives de l'exploitation agricole comprennent les dimensions environnementale, paysagère et de loisir de l'agriculture.

en même temps elles le positionnent en face à face avec les autres acteurs de l'espace, plus particulièrement dans les zones de conflits d'usages (Torre et Filippi 2005). **Ainsi, la diffusion de l'urbain dans l'espace rural a-t-il contribué à cette mise en tension et mis les pratiques agricoles sous surveillance des riverains des parcelles et installations agricoles** (Nicourt 2013, Op. cit.). L'élargissement de la composition de la commission départementale d'orientation de l'agriculture (CDOA) aux associations d'études et de protection de la nature par la loi de 1999, s'est traduit dans un premier temps par des tensions entre les représentants des associations et de la profession agricole. Dans l'Indre et le Cher par exemple, un mémoire de DEA, réalisé par un chargé de mission au sein de la Fédération régionale des associations de protection de l'environnement du Centre (Nature Centre), rend compte de ces tensions et incompréhensions entre deux mondes qui n'ont pas encore l'habitude de la confrontation positive en vue de la construction de compromis. Les représentants de la profession agricole reprochent aux associations leurs demandes trop radicales, de ne pas faire preuve de discernement et de ne pas prendre en compte la dimension économique. Les associations ont une vision très négative de la profession agricole et éprouvent des difficultés à comprendre les problématiques auxquelles elle est confrontée (Boulongne 2010). Le conflit de la pomiculture en Corrèze abordé plus loin relève des mêmes caractéristiques d'incompréhensions mutuelles, chacun étant persuadé de la légitimité de son action, alertes environnementales et de santé publique sur les pesticides pour les associations et respect de normes de plus en plus contraignantes, répondant à des objectifs de sécurité sanitaire, pour les pomiculteurs (B-2). **L'enfermement corporatiste des agriculteurs et la difficulté des politiques publiques sectorielles à prendre en compte la demande sociale contribuent à cette tension qui se renforce au début des années 2000**. La loi de 1999[304] tente de répondre aux différentes tensions présentes dans la profession agricole, demande de reconnaissance de chef d'entreprise, défiance au regard de l'Europe, localisme et construction européenne, par une réinscription de l'agriculteur dans le territoire avec le CTE (Hervieu et Viard 2011, Op. cit.). Cette loi affiche sans ambiguïté la nécessité d'un nouveau contrat entre l'agriculture et la société. Elle reconnait la multifonctionnalité encore invisible à la fin des années 1980 (Muller et al. 1989, Op. cit) et se fixe comme objectif une inscription territoriale de l'agriculture avec le CTE. Il est clair que cette *« forme d'agriculture territorialisée et soucieuse de son environnement aura beaucoup de difficulté à se situer dans le cadre d'une politique sectorielle articulée sur la filière agro-alimentaire »* (Muller 2000, Op. cit.,p. 38). Le CTE, conçu dans une approche globale au niveau d'une exploitation, constitue l'élément essentiel et innovant de l'application en France du

[304] Loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole.

règlement de développement rural européen (RDR). Or, ce dernier *« relève d'une approche analytique (mesure par mesure) »* (Urbano, Vollet, 2005 in Leger, Vollet et Urbano 2006), approche plutôt sectorielle et ne représente que 20 % des financements de la PAC. La circulaire de 2000, en réponse aux exigences du RDR pour l'obtention du cofinancement communautaire, se traduit par l'opposition de deux logiques, celle des CTE qui met en avant la gouvernance locale et territoriale des actions, et celle du RDR qui s'appuie sur les zonages et la justification financière des actions au regard d'une perte de revenu ou d'un surcoût. S'ajoute à cela la nécessité de répondre dans les délais très courts de la RDR, ce qui est incompatible avec le temps de maturation de projets partenariaux et territorialisés (Ollivier et al. 2010, Ibid.). L'évaluation des CTE en juillet 2003 recense 49 368 contrats. Une grande part des signatures sont réalisées au sud d'une diagonale Nancy-Bayonne, et plutôt dans les territoires défavorisés et de montagne[305], *« c'est dans les productions les plus caractéristiques des départements moins dotés que « l'effet CTE » a été le plus marqué »* (Leger et al. 2006, Ibid., p. 408). Ce phénomène, déjà souligné par certains auteurs au début des années 1980 dans des zones considérées défavorisées sur le plan agronomique, se traduit par l'innovation pour rendre l'exploitation agricole viable *« malgré des désavantages structurels qui la rendent fragile si on l'analyse avec les outils du modèle dominant »* (Pernet, 1982 in Mundler 2015, p. 72), ou par « l'exploitation rurale » évoquée précédemment (Muller et al. 1989, Op. cit.).

L'évaluation des CTE a permis d'identifier les obstacles et les freins qui ont conduit à une certaine dérive des contrats, avec une territorialisation affichée dans les objectifs de la loi de 1999 qui ne s'est pas opérée. *« Le scepticisme des agriculteurs et de leurs organisations professionnelles vis à vis du programme était nourri parfois par des réticences plus « politiciennes » face à un gouvernement socialiste et par l'opposition à la modulation des aides directes destinée à financer pour partie le programme CTE. La plupart redoutait qu'il remette en cause l'autonomie décisionnelle des exploitants, mis sous la tutelle de la « demande sociale » »*. Les organisations professionnelles craignent la rupture du principe d'égalité des aides directes par l'effet de la territorialisation. L'injonction pour la mise en œuvre d'une agriculture multifonctionnelle crée une rupture avec le référentiel « modernisateur et productiviste » (Smith 1995 in Leger et al. 2006, Ibid. p. 411). L'approche territoriale a pour effet d'abandonner la cogestion centrale entre les représentants de la profession et l'État. Cette nouvelle gestion avec les acteurs locaux fait craindre aussi une perte d'indépendance. Les

[305] Ce résultat traduit l'effet redistributif du deuxième pilier de la PAC organisé au niveau national qui contribue à une meilleure occupation de l'espace (Vindel et Vergely, 2005, in Berriet-Solliec et al. 2009, Ibid).

collectivités locales se mobilisent peu, à l'exception de celles déjà engagées dans des démarches de développement local intégrant les questions agricoles. Les acteurs associatifs ont des difficultés à s'impliquer au regard de leurs ressources matérielles et humaines. L'évaluation du programme CTE *« présente un intérêt certain par ce qu'elle révèle de difficultés et d'obstacles, mais aussi de potentialités et d'avancées, dans la voie d'une territorialisation de l'action publique de la politique agricole nationale et européenne »* (Leger et al. 2006, Ibid., p. 418).

Les enquêtes menées à la CA du Bassin de Brive confirment l'intérêt d'une territorialisation de politiques publiques agricoles pour le maintien de l'agriculture dans des territoires en déprise, ou dans des espaces où elle est fortement concurrencée par d'autres usages. C'est le cas notamment pour les communes de Ayen et d'Allassac où l'intégration de l'agriculture dans le projet d'aménagement communal contribue à son maintien, au regard notamment de son rôle économique et social. En 2003, le CTE est remplacé par le contrat d'agriculture durable (CAD) devenu le principal instrument de mise en œuvre du RDR européen, avec la disparition du terme territorial. **La loi de 1999 avec le CTE comme outil opérationnel aurait pu être l'occasion de renouveler le contrat social entre la société et l'agriculture**, mais *« sous la pression du syndicalisme agricole majoritaire et des lobbies agro-industriels, aucune réorientation significative de l'agriculture n'est décidée en France »* (Deléage 2011, Op. cit., p. 47).

La Zone Agricole Protégée (ZAP)[306] créée par la LOA de 1999 est un dispositif *« qui n'encourage pas une unité de vue entre espaces agricoles et naturels, souvent nécessaire en situation péri-urbaine »*. En 2009, seulement 15 ZAP sont créées[307], comme vu précédemment, ce manque de succès est essentiellement dû à la réticence des exécutifs locaux à figer le droit du sol dans des zones de forte concurrence avec l'usage urbain (Balny et al. 2009, Op. cit., p. 15). Leur définition exclusivement agricole ne facilite pas la gestion des interrelations entre l'agriculture et la ville, entre résidents et agriculteurs, ce qui maintient un aménagement de l'espace séparatiste qui montre ses limites. *« La création des ZAP semble en ce sens figurer un dernier avatar de la question foncière, intervenant quasiment à contre-courant quand la*

[306] Les ZAP sont « des zones agricoles dont la préservation présente un intérêt général en raison soit de la qualité de leur production, soit de leur situation géographique peuvent faire l'objet d'un classement en tant que zones agricoles protégées. Celles-ci sont délimitées par arrêté préfectoral pris sur proposition ou après accord du conseil municipal des communes intéressées, après avis de la chambre d'agriculture, de l'Institut national des appellations d'origine dans les zones d'appellation d'origine contrôlée et de la commission départementale d'orientation de l'agriculture et enquête publique. L'existence de parcelles boisées de faible étendue au sein d'une telle zone ne fait pas obstacle à cette délimitation (article L112-2 du code rural).

[307] 57 sont créées en 2018 (Petel et Potier 2018, Op. Cit., p. 38).

logique de séparation est remise en question, remplacée au contraire par une volonté de créer et multiplier des interrelations » (Poulot 2011, Ibid., p. 7). **Lorsqu'elles sont mises en œuvre les ZAP ont pour effet de préserver la fonction identitaire et paysagère de l'agriculture devant la fonction de production, et le confortement de l'activité agricole est au service du développement des villes**. Le dispositif ne permet pas de discuter des fonctions et de la place de l'activité agricole à proximité de la ville et ne s'avère pas très efficace pour contenir l'étalement urbain (Vianey 2012).

Les faibles résultats de la LOA de 1999 n'enrayent pas l'accélération de l'intégration du modèle agricole dominant à l'agrobusiness au début des années 2000.

(2) Années 2000, une politique agricole sous influence de l'agrobusiness

A partir de 2002 et le changement de gouvernement, les orientations de la multifonctionnalité de l'agriculture (MFA) sont progressivement abandonnées et en 2006 une nouvelle loi d'orientation agricole est votée (Laurent et Landel 2017, Ibid.). La priorité est à l'organisation de la production, la dimension environnementale est évoquée mais demeure peu explicite sur les autres fonctions de l'agriculture (Hermon 2014). Après l'abandon par la FNSEA en 2005 à son congrès du Mans, non sans débat, *« de la référence idéologique à l'exploitation familiale au profit de la notion d'agriculture d'entreprise »* (Mundler et Rémy 2012, p. 170), cette nouvelle loi d'orientation substitue la notion d'entreprise agricole à celle d'exploitation familiale (Rémy 2010, Ibid.) et vise à mettre en place *« des entreprises agricoles puissantes, fondées sur la valorisation de la démarche d'entreprise »*[308]. Dans l'exposé du Ministre de l'Agriculture lors de la présentation du projet de loi à l'assemblée nationale le 5 octobre 2005, cette évolution vers le statut d'entreprise agricole performante, bien ancrée dans la filière agro-alimentaire pour s'inscrire dans une mondialisation des marchés, *« contribue à donner un poids croissant aux points de vue des entreprises de l'agrobusiness (entreprises impliquées dans l'amont et l'aval de l'agriculture) dans la conception de la gestion du secteur »* (Laurent et Landel 2017, Ibid., p. 315). Cette alliance entre le gouvernement, l'agrobusiness et les représentants de la profession ayant les plus grandes exploitations est notamment favorisée par un relâchement du contrôle des structures (Ibid.), *« il est regrettable que le nouveau dispositif*

[308] Exposé des objectifs de la loi par Dominique Bussereau, Ministre de l'agriculture et de la pêche, JO du 06/10/2005, p. 4758.

ne maintienne pas le droit de préemption de la SAFER ni la révision de prix par le preneur »[309]. La loi vise à clarifier les relations entre patrimoine privé et capital de l'exploitation par le développement de plusieurs outils juridiques (bail cessible, instauration d'un fonds agricole, contrat de vente progressif) qui s'avèrent peu convaincants, le foncier agricole conserve sa valeur patrimoniale (Laferte et Sencebe 2016, Ibid.). La tentative d'inscription territoriale de l'agriculture multifonctionnelle de la loi de 1999 est effacée par la loi de 2006 qui priorise sur la compétitivité du secteur agricole, et vise à *« quitter un modèle d'agriculture pour aller vers une agriculture libérale »*[310]. *«* L'alliance avec l'agrobusiness » sera confortée par l'arrivée de l'homme d'affaire Xavier Beulin[311] à la tête de la FNSEA en 2010.

Dans les nouvelles orientations pour l'agriculture les politiques publiques en direction des petites exploitations familiales sont fléchées vers la régulation territoriale et les collectivités locales (Laurent et Landel 2017, Ibid.). En effet, l'objectif d'une « plus grande cohésion sociale » de l'Europe se traduit, en octobre 2006, par l'adoption par la communauté européenne d'orientations stratégiques pour la cohésion (OSC), définissant un cadre pour l'intervention des fonds structurels et du Fonds de cohésion (Berriet-Solliec et al. 2009, Ibid.). L'étude du rôle de la PAC, dans cette quête de cohésion renforcée, menée par Marielle Berriet-Solliec, Anne Le Roy et Aurélie Trouvé montre que les aides du 1er ou du 2nd pilier de la PAC, *« n'œuvrent pas en faveur de l'objectif de cohésion, voire elles s'y opposent »* (Ibid., p. 135). En France, au-delà de l'intégration de l'agriculture à l'agrobusiness qui constitue un obstacle à la territorialisation de politiques publiques agricoles, la mise en œuvre des MAE[312], déclinaison de la PAC en 2006, est orientée par le projet agricole de la FNSEA qui vise à *« favoriser le maintien des élevages extensifs, considérés intrinsèquement « bons » pour l'environnement »*. **Cette orientation de la mise en œuvre des MAE en France est fortement imprégnée d'une gestion corporatiste de la politique agricole.** Le Grenelle de l'environnement, quelques années plus tard, vient renforcer cette interprétation et la crise de l'élevage laitier fera qu'en 2009 le gouvernement augmentera les aides en direction des élevages extensifs, au titre du programme agro-environnemental (Ansaloni et Tournay 2013, p. 52-53). Le découplage des aides depuis 1992 favorise la concentration et la spécialisation des cultures. La suppression des quotas laitiers va

[309] Propos de Gaël Grosmaire, rapporteur de l'avis du conseil économique et social à l'assemblée nationale le 05/10/2005, JO du 05/10/2005, p. 4772.

[310] Rappel des propos du Ministre de l'agriculture et de la pêche en commission lors de l'intervention d'André Chassaigne, pour le groupe communiste et républicains à l'assemblée nationale, JO du 06/10/2005, p. 4779.

[311] Xavier Beulin est dirigeant d'une exploitation agricole engagée dans la démarche d'entreprise et dirigeant du groupe financier et industriel multinational Sofiprotéol (actuel groupe avril) (Laurent et Landel 2017, Ibid., p. 315)

[312] MAE : Mesures agro-environnementales

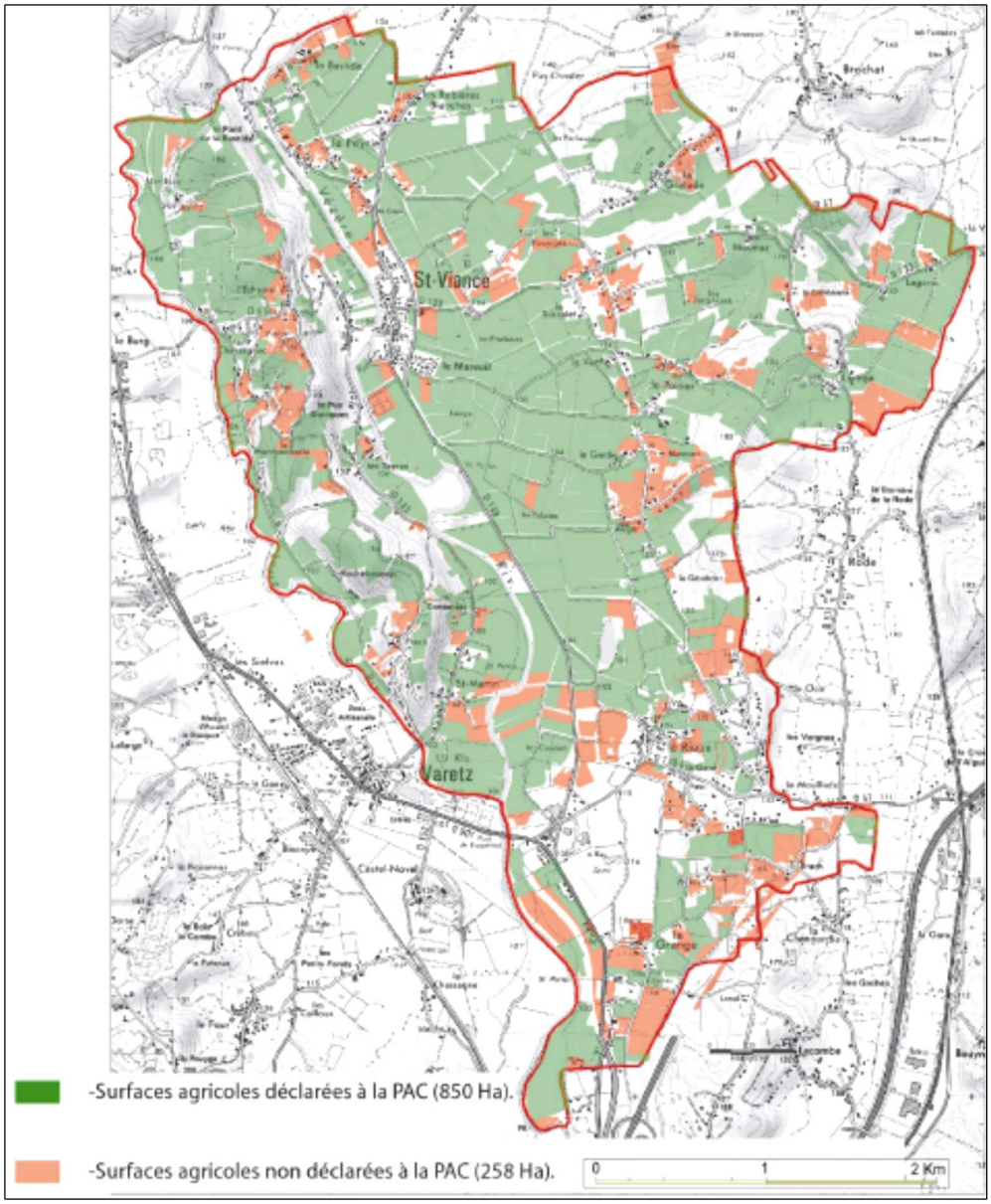
défavoriser les régions les moins productives, orientations de la PAC qui impactent directement les secteurs de petites exploitations agricoles imbriquées avec l'urbain des communes de la CA du Bassin de Brive. De ce fait, dans le prolongement de la modernisation qui a provoqué une régression de l'agriculture comme vu précédemment, les nouvelles mesures provoquent les mêmes effets. Ainsi, l'étude agricole réalisée en 2011-2012 sur les 15 communes de la CA de Brive met-elle en évidence le fait que l'essentiel des parcelles agricoles non déclarées à la PAC sont au contact des zones urbaines :

> *« L'impact lié à l'urbanisation se traduit de façon pratique sur le terrain, par le niveau d'engagement des îlots à la PAC. En effet, cette volonté de ne pas engager certaines surfaces sur une durée fixe (5 ans) peut-être la traduction d'un certain malaise, d'une certaine inquiétude pour l'avenir, ou tout simplement d'une volonté de vouloir spéculer. Ainsi, la principale conséquence, sociale, est l'installation d'une certaine précarité, engendrant ainsi une dévalorisation pour l'agriculture sur les surfaces non engagées »*[313].

C'est particulièrement visible sur la commune de Saint-Viance où existent de fortes tensions sur le foncier comme vu précédemment (cf. Figure 21).

[313] Source : Diagnostic foncier et prospectives agricoles, CA de Brive La Gaillarde, Juin 2012, p. 14, réalisée par la SAFER 19 et la CA 19.

Figure 21 : Commune de Saint-Viance - identification des surfaces engagées à la PAC (2009)



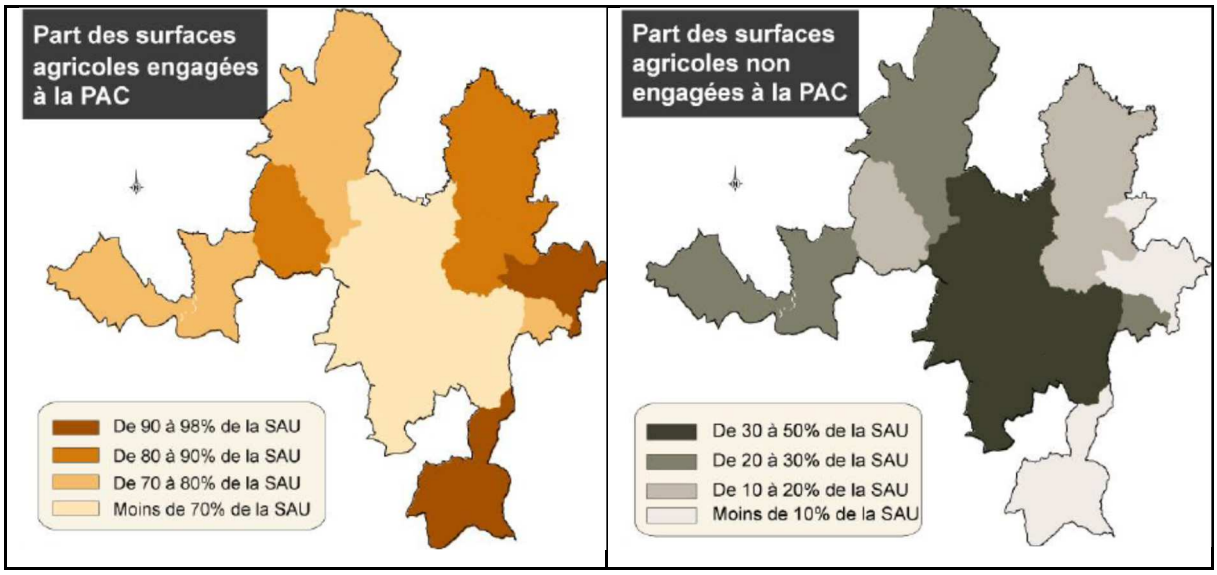
Source : Diagnostic foncier et prospective agricole – Atlas de Saint-Viance (décembre 2011)

En l'absence d'engagement contractuel (PAC voire absence de bail rural) **il semble que ces parcelles soient en attente d'urbanisation**. Cette situation de précarité de l'usage agricole est accentuée par une recrudescence de locations verbales de biens fonciers ce qui freine l'agriculteur pour investir ou inscrire ces parcelles pour une aide de la PAC (engagement de 5 ans)[314]. Cette situation précaire de l'usage agricole est plus prononcée dans la proche périphérie de Brive où plus de 25 % des surfaces agricoles ne sont pas engagées à la PAC pour les communes de Brive-la-Gaillarde, Ussac, Cosnac et Noailles (cf. Figure 22). Dans ces

[314] Ibid., p. 18.

espaces de forte pression urbaine imbriqués dans l'urbain, l'absence de projet agricole pour les parcelles au statut agricole précaire rend leur protection dans les PLU très incertaine et risque de se traduire, en raison de configurations parcellaires contraintes, par un enfrichement dans l'attente d'une évolution des documents d'urbanisme.

Figure 22 : CA de Brive – Surfaces agricoles engagées à la PAC



Source : Diagnostic foncier et prospectives agricoles, CA de Brive-la-Gaillarde, Juin 2012, p. 15

Ce phénomène d'agriculture « informelle » fait l'objet d'un suivi par les services de la Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt (DRAF) de Nouvelle Aquitaine qui ont contribué à cette recherche par la communication de leur analyse spatiale. La méthode mise en œuvre recompose, selon un algorithme d'intégration, par couches successives, l'occupation du sol à partir de données thématiques (couches BD TOPO, BD Forêt RGP[315] et MAGIC[316]), Pour cette observation, la DRAF Nouvelle Aquitaine procède à un repérage des espaces agricoles de plus de 1 000 m² selon l'OSCom[317] qui ne sont pas déclarés au RPG en 2017. Cette analyse spatiale confirme le phénomène non déclaratif de parcelles agricoles au contact de l'urbain, constaté pour les déclarations PAC (cf. figure 23 pour la CABB et figure 24 pour la commune d'Ussac). Le tableau suivant permet une évaluation des surfaces agricoles concernées pour la commune d'Ussac et sur l'ensemble de la CABB.

[315] RGP : Registre Général Parcellaire

[316] MAGIC : fichiers fonciers

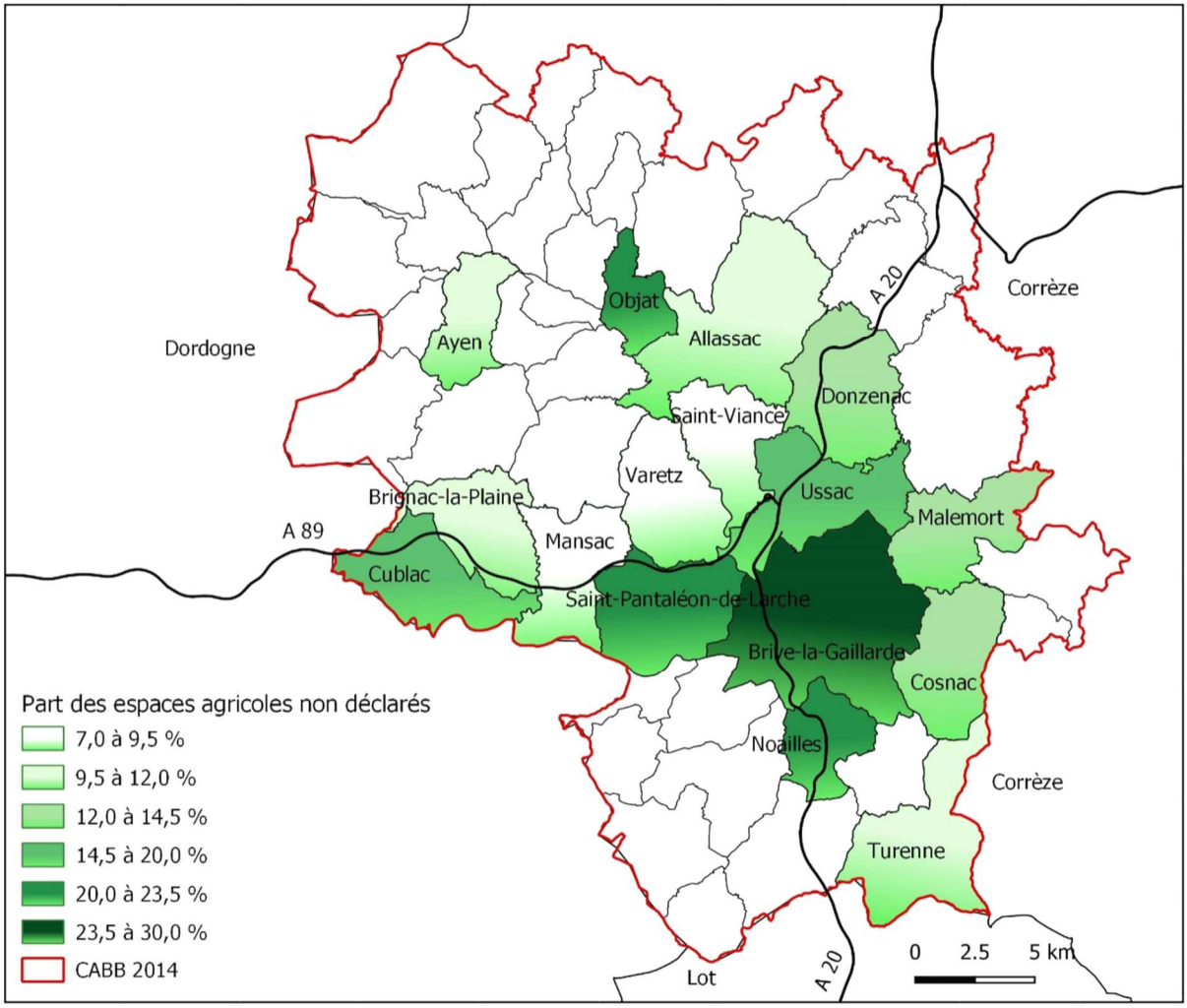
[317] L'Observatoire des Surfaces Communales « OSCom² » a été conçu et développé par la DRAAF de l'ex Haute-Normandie, en partenariat avec les DDTM Eure et Seine-Maritime ainsi que la DREAL ; cette liste communiquée par la DRAAF Normandie n'est pas exhaustive (Rapport CGAAER n°17076 de mars 2018, p.21).

Tableau 1 : évaluation du phénomène non déclaratif des surfaces agricoles au contact de l'urbain pour Ussac et les communes de la CABB

	Commune de Ussac			CABB		
	Terre arable (en ha)	Cultures permanentes (en Ha)	Prairies (en Ha)	Terre arable (en ha)	Cultures permanentes (en Ha)	Prairies (en Ha)
Surfaces cumulées OSCom 2017	168,58	4,25	954,80	5 990,20	649,23	30 648,84
Surfaces cumulées non déclarées au RGP	56,21	1,22	181,91	1 686,43	89,96	3 295,17
Pourcentage surfaces non déclarées	33,34%	28,71%	19,05%	28,15%	13,86%	10,75%

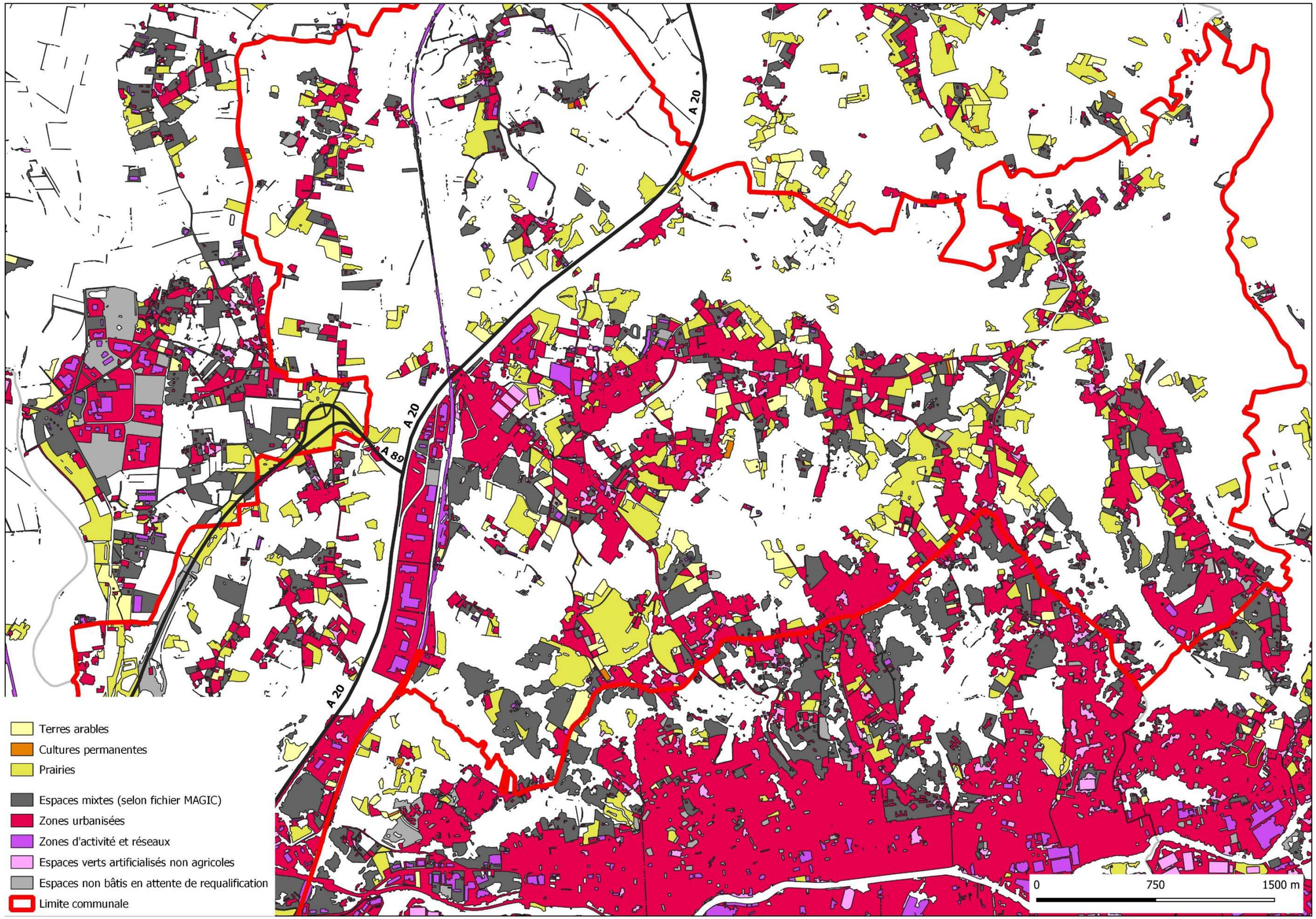
Source : à partir de l'OSCom 2017 - traitement des données par la DRAF Nouvelle aquitaine

Figure 23 : Phénomène non déclaratif des surfaces agricoles au contact de l'urbain pour les communes enquêtées de la CABB



Source : à partir de l'OSCom 2017 - traitement des données par la DRAF Nouvelle aquitaine

Figure 24 : Commune de Ussac, une agriculture « informelle » au contact de l'urbain



Source : à partir de l'OSCom 2017 - traitement des données par la DRAF Nouvelle aquitaine

Par ailleurs, les résultats de l'étude des effets de la PAC, réalisée au niveau national en 2009, indiquent *« que les soutiens des collectivités locales favorisent davantage des productions de qualité « territoriale » tirant parti de ressources spécifiques du territoire, de même que de nouvelles formes de réduction des coûts de production agricole ou encore des exploitations pluriactives ou répondant à des demandes diversifiées en biens et services locaux »* (Berriet-Sollie et al. 2009, Ibid., p. 137). **Les mesures de soutien des collectivités locales identifiées dans certaines régions permettent ainsi une territorialisation des politiques agricoles qui se traduit par une diversification des modes de production, l'utilisation de la ressource territoriale et une recherche d'autonomie des agriculteurs** (réduction des coûts et diversification). L'interdépendance des espaces agricoles et urbains réapparait par cette collaboration naissante et le secteur agricole ne peut pas s'affranchir du territoire comme ce dernier ne peut pas ignorer le secteur. Cependant, les projets politiques comme la représentation professionnelle agricole n'ont pas encore vraiment intégré cette interrelation (Ibid.). **Cette analyse des effets de la PAC sur les territoires met en visibilité l'enjeu d'une approche agricole transversale et territorialisée pour élaborer des projets partagés sur les espaces contraints et sous pression urbaine, en majorité hors du champ de la PAC.** Les leviers identifiés dans cette étude de 2009 pour diminuer la vulnérabilité de ces espaces en tension avec les usages urbains sont la diversification des productions, la production de biens et de services et la réduction des coûts de production par un accroissement de l'autonomie des exploitations (Ibid.).

Au-delà des impacts territoriaux de la PAC, pour appréhender la relation de l'agriculture au territoire et à la société, certains auteurs analysent l'impact des standards volontaires[318] sur les politiques publiques (Fouilleux 2010), les effets de l'intégration de la critique environnementale par les firmes agrochimiques et semencières pour répondre aux objectifs de développement durable (Goulet 2010; Fouilleux et Goulet 2012), et les dispositifs visant à informer la décision publique et les différents types d'acteurs (Laurent et Landel 2017, Ibid.). Au préalable, il est nécessaire de préciser **la définition retenue pour l'agriculture durable dans cette thèse**, dans le prolongement de la définition du développement durable explicitée en introduction :

> *« L'agriculture durable, c'est celle qui préserve les sols, les ressources en eau, les paysages et la biodiversité, qui est économiquement performante, en ce sens qu'elle*

[318] Les **standards volontaires** *« sont des instruments qui prennent la forme de cahiers des charges précisant un certain nombre de critères pour la production et/ou la transformation ; les producteurs et les transformateurs décident de les appliquer volontairement, avec la motivation, quand ils le font, de distinguer leurs produits par rapport aux autres. Cette distinction s'adresse soit aux autres opérateurs de la filière – standards dits « business to business » (B to B) –, soit aux consommateurs finaux du produit – standards dits « business to consumer » (B to C) »* (Fouilleux 2010, Ibid., p. 372).

assure un niveau de vie satisfaisant aux agriculteurs, même sur des surfaces relativement faibles au regard des standards actuels, tout en permettant un niveau de production capable d'assurer l'autonomie alimentaire d'une population nombreuse sur le long terme » (Gallon et Flatres 2008, Op. cit., p. 25).

Le retrait progressif de l'État de la gestion directe des marchés fait apparaître de nouvelles formes de régulation qui prennent une importance croissante, notamment avec les standards volontaires dont les processus et cadres décisionnels attestent d'une poursuite de l'internationalisation et d'une privatisation de la régulation agricole et alimentaire (Fouilleux 2010, Ibid.). En France, la politique dite des « signes de qualité et d'origine » de types labels (label rouge, indications d'origine et agriculture biologique) peut être considérée *« à des degrés divers »*, comme des *« tentatives d'encastrement territorial ou environnemental du marché »* (Ibid., p. 373). Sur le plan international, les standards privés qui prolifèrent à l'initiative des distributeurs n'ont a priori pas de caractère obligatoire (application volontaire), cependant *« le fait qu'ils soient exigés par la totalité des grands distributeurs leur permet de se substituer aux normes publiques »* (Ménard et Valceschini (2005) in Fouilleux 2010, Ibid., p. 378). Ainsi ces standards élaborés dans la sphère privée, dans des démarches participatives et horizontales sous forme de « tables rondes »[319], deviennent-ils des normes qui conditionnent les productions agricoles dans les territoires sans intervention de politiques publiques. Ce fonctionnement des standards volontaires, par la définition de normes indépendantes des lieux de production et de la qualité des terroirs, contribue à la perte de lien de l'agriculture avec son territoire de proximité et favorise l'intégration de la production agricole au marché mondialisé. Le fonctionnement participatif des « tables rondes » semble plutôt contribuer à une « légitimation/communication » des opérateurs impliqués qu'à une incitation pour un changement réel des pratiques (Fouilleux 2010, Ibid.). **Le standard volontaire, déconnecté des spécificités locales des politiques dite des « signes de qualité et d'origine » de types labels, constitue un frein identifié à l'inscription de l'agriculture dans une trajectoire développement durable faute d'interaction avec le territoire où elle produit**. De plus, un produit standardisé rend l'agriculteur vulnérable car sa production est ainsi délocalisable.

Le passage au référentiel développement durable pour l'agriculture dans les années 2000 met en visibilité la polysémie évoquée précédemment par le concept de durabilité, ainsi que les

[319] Ces « **tables rondes** » rassemblent *« les principaux acteurs de la filière, des producteurs aux distributeurs finaux, en passant par ceux des différents stades de transformation et d'incorporation des produits, les importateurs/exportateurs et autres commerçants, les banques, ainsi que des ONG environnementales et sociales en charge de représenter la « société civile »*. Par une recherche continue et systématique du consensus les cahiers des charges sont élaborés et leurs conditions de mise en œuvre définies. Les ONG locales, les petits producteurs ou les salariés agricoles ne sont jamais représentés à ces tables rondes (Fouilleux 2010, Ibid.).

multiples usages de cet objectif cible par les différents acteurs, en particulier l'inclusion de la critique environnementale du productivisme par les firmes (Fouilleux et Goulet 2012, Ibid.). L'agriculture de conservation ou technique du « non labour » avec semis direct est un bel exemple de l'inclusion des reproches environnementaux par les firmes agrochimiques et semencières pour justifier une agriculture durable et productive, ainsi que de mise en visibilité des luttes et controverses existantes sur le terrain de la durabilité environnementale (Goulet 2010, Ibid.). Au regard de la représentation symbolique et fondatrice du labour pour l'agriculture, la technique du non labour constitue une rupture et l'emploi du terme « agriculture de conservation » s'inscrit dans l'appropriation du concept de développement durable, plaçant ainsi en second plan l'usage des herbicides nécessaire pour le semis direct, voire considérant que le débat sur les herbicides n'a pas lieu d'être. Cette approche sectorielle développée par les firmes agrochimiques et semencières utilise les fonctionnements d'agriculture de groupe des CETA, positionne le sol comme icône *« autour de laquelle des agriculteurs cherchent à s'affirmer sur la scène d'une agriculture durable et respectueuse de l'environnement »* (Ibid., p. 55). Les agriculteurs qui pratiquent l'agriculture de conservation, sur une position défensive, considèrent qu'ils sont les mieux placés pour s'occuper de la nature et qu'ils ont dans ce domaine une capacité supérieure aux scientifiques et aux politiques. Ils se retrouvent ainsi revalorisés dans leur métier et l'agriculture de conservation rend ainsi des services environnementaux à la société (Ibid.). Le processus de développement de l'agriculture de conservation, dans une approche sectorielle et par le refus du débat sur l'usage des herbicides, n'intègre pas l'ensemble du fonctionnement de l'écosystème, notamment l'impact sur la faune, la flore et la ressource en eau de l'usage des intrants chimiques (engrais comme herbicides). Cette instrumentalisation de la question environnementale par l'agriculture de conservation peut s'interpréter comme une stratégie pour ne rien changer au modèle d'agriculture productiviste. **Cet exemple interpelle les politiques publiques à mettre en œuvre dans les territoires pour dépasser l'opposition de l'agriculture de conservation avec l'agriculture biologique, favoriser la controverse nécessaire à l'élargissement des approches pour l'analyse de l'écosystème, dans l'objectif d'une trajectoire plus vertueuse et une approche locale** (non prise en compte) **dans une visée globale de « soutenabilité »**. L'autonomie apparente de l'agriculteur dans le soin du sol mise en avant par les firmes est contrariée par le renforcement de sa dépendance aux herbicides et semences appropriées (Fouilleux et Goulet 2012, Ibid.). L'agriculture de conservation a généré une consommation accrue

d'herbicides[320] *« ce qui n'a pas empêché que ces techniques soient encouragées sans restriction par les gouvernements successifs »* (Laurent et Landel 2017, Ibid., p. 316).

Les analyses menées par les auteurs sur l'agriculture de conservation mettent en visibilité les contradictions existantes entre production et protection, ainsi que la nécessité d'expertises pluridisciplinaires pour apporter les éclairages utiles au débat public, aux professionnels et à la définition de politiques publiques. Cependant, les dispositifs qui alimentent la décision publique et les professionnels du secteur agricole glissent progressivement d'une structuration publique et indépendante des intérêts commerciaux de l'amont (agrofourniture) et de l'aval (organismes de collecte) vers « un système de régulation par l'opacité » (Ibid.).

Ce glissement c'est amorcé en 1976 lors de la première tentative du groupe « Horizon 80 » (abordé précédemment au paragraphe A-2-a)) qui s'est soldé par l'arrivée au conseil d'administration de l'Anda[321] des représentants des entreprises de l'agro-alimentaire. Puis dans les années 2000, de façon progressive, les dispositifs publics sont réduits et parallèlement *« l'idée de participation comme principe régulateur de l'accès aux connaissances dans les débats technologiques et environnementaux »* se met en œuvre (Barbier et Larue 2011 ; Ferretti 2007 ; Joss 1999 ; Levidow et Marris 2001 ; Landel 2015 in Laurent et Landel 2017, Ibid.). Le Grenelle de l'Environnement et la rédaction du plan Ecophyto 2018 sont par exemple organisés dans une démarche participative où une asymétrie de l'implication des acteurs se crée au regard des moyens et capacités cognitives dont ils disposent. Dans ce contexte, il est constaté une forte implication des entreprises de l'agrofourniture (Landel 2015 in Laurent et Landel 2017, Ibid.). L'Anda qui était un lieu de cogestion entre l'État et la profession est dissoute et remplacée par le Casdar [322], organisme rattaché au ministère de l'Agriculture qui distribue des financements sur la base de réponses à des appels d'offres. Cette évolution conduit à un renforcement du rôle des entreprises de l'agrobusiness dans la recherche, la formation et le conseil, ainsi qu'à une fragmentation de la base de connaissance, les petites exploitations agricoles ont de plus grandes difficultés à mobiliser un conseil adéquat à leur mode de production (Ibid.). **L'élaboration des projets de territoires dans une visée développement durable nécessite l'intégration de cette donnée et invite à l'innovation avec les acteurs par la mobilisation de réseaux d'expertises pour la construction de compromis.**

---

[320] *« Les données d'enquête sur les pratiques culturales montrent qu'en l'état actuel la diffusion de l'AC s'accompagne d'une utilisation accrue d'herbicides (SPP – Enquêtes pratiques culturales, Aubertot et al., 2005 ; Lebreuche et al., 2007 ; Landel, 2015) »* (Laurent et Landel 2017, p. 316.)

[321] ANDA : Association Nationale de Développement Agricole

[322] Casdar : compte d'affectation spéciale pour le développement agricole et rural.

La loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche s'inscrit dans le prolongement de la loi de 2006 et priorise une politique publique de l'alimentation et un accroissement de la compétitivité de l'agriculture française et des exploitations. Bien que la loi soit motivée par la volonté de mettre en œuvre une véritable politique de préservation du foncier agricole en France, en se fixant comme objectif de réduire de moitié le rythme de consommation des terres agricoles d'ici 2020 (mentionné dans l'exposé des motifs), l'inscription de l'agriculture et de la forêt dans un développement durable des territoires n'arrive qu'au chapitre V. Les modalités de mise en œuvre de cette politique se définissent dans *« un plan régional de l'agriculture durable »*qui *« fixe les grandes orientations de la politique agricole, agroalimentaire et agro-industrielle de l'État dans la région en tenant compte des spécificités des territoires ainsi que de l'ensemble des enjeux économiques, sociaux et environnementaux » ;* sous la responsabilité du Préfet de région, la Commission départementale de la consommation des espaces agricoles (CDCEA) et l'Observatoire sont créés. Il faudra attendre le 17 avril 2013 pour l'installation de l'observatoire national et un premier rapport est publié en 2014[323]. Depuis, au regard des moyens à mettre en œuvre dans le contexte évoqué précédemment, cet observatoire n'a pas été en mesure d'avancer une méthode d'évaluation fiable du suivi de la consommation des espaces agricoles au service des territoires.

Après la tentative de territorialisation des politiques publiques agricoles avec les CTE issus de la LOA de 1999 pour l'inscription de l'agriculture dans une visée développement durable, les années 2000 se traduisent par une accélération de l'intégration agricole dans les marchés mondiaux, sous l'influence croissante des firmes de l'agrofourniture d'amont pour orienter les modalités de cultures et les organismes de collecte d'aval par l'imposition des standards volontaires. Si pour l'agriculture les bases législatives de 1999 sont rapidement contrariées sous la pression du syndicat majoritaire et des lobbies agro-industriels, pour l'urbanisme et l'aménagement la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU), la loi Urbanisme et Habitat de 2003, intervenue après le changement politique de 2002, vient atténuer la portée du changement pour la planification stratégique et spatiale.

[323] Source : Observatoire National de la Consommation des Espaces Agricoles, Panorama de la quantification de l'évolution nationale des surfaces agricoles, Travail coordonné par le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires, sous-direction de la biomasse et de l'environnement, bureau du foncier et de la biodiversité, Mai 2014.

(3) La Loi Solidarité et Renouvellement Urbain : une nouvelle rupture rapidement atténuée par la loi Urbanisme et habitat

La loi SRU s'inscrit dans le prolongement de la loi Voynet du 25 juin 1999[324] instaurant la « régulation contractuelle » par la mise en œuvre d'une *« régulation normative »* pour la *« relance d'une planification stratégique »* et de la loi Chevènement du 12 juillet 1999[325] qui met au service du projet de territoire une intercommunalité fédératrice à fiscalité propre. *« Le développement durable et la solidarité territoriale, pensés à l'échelle de l'aire urbaine, au sens INSEE, constituent les valeurs de référence de ces trois textes qui mobilisent les trois voies d'action publique de la prescription, de la négociation et de l'incitation financière »* (Goze 2002, Ibid., p. 762). Cette grande réforme de l'urbanisme allie pour la première fois les domaines de l'urbanisme, de l'habitat et des transports (Ibid., Bossuet, Guy et Leger 2011) et renouvelle l'ensemble des documents d'urbanisme. Le schéma de cohérence territoriale (SCOT) se substitue au schéma directeur, le plan local d'urbanisme (PLU) remplace le POS et la carte communale devient un document d'urbanisme à part entière. Le nouvel article L 121-1 du code de l'urbanisme fixe les principes fondamentaux qui s'imposent aux documents d'urbanisme :

- **Principe d'équilibre** : les documents d'urbanisme doivent déterminer les conditions permettant d'assurer l'équilibre entre le développement urbain et le développement rural, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières ainsi que la protection des espaces naturels et des paysages ;
- **Principe de diversité des fonctions urbaines et de mixité sociale** : les documents d'urbanisme doivent permettre d'assurer l'équilibre entre emploi et habitat, d'éviter, sauf circonstances particulières, la constitution de zones monofonctionnelles et permettre la diversité de l'offre de logements (sociaux ou non) au sein d'un même espace ;
- **Principe de respect de l'environnement** : les documents d'urbanisme doivent veiller à l'utilisation économe de l'espace, à la sauvegarde du patrimoine naturel et bâti, à maîtriser l'expansion urbaine et la circulation automobile et à prendre en compte les risques de toute nature.

---

[324] Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

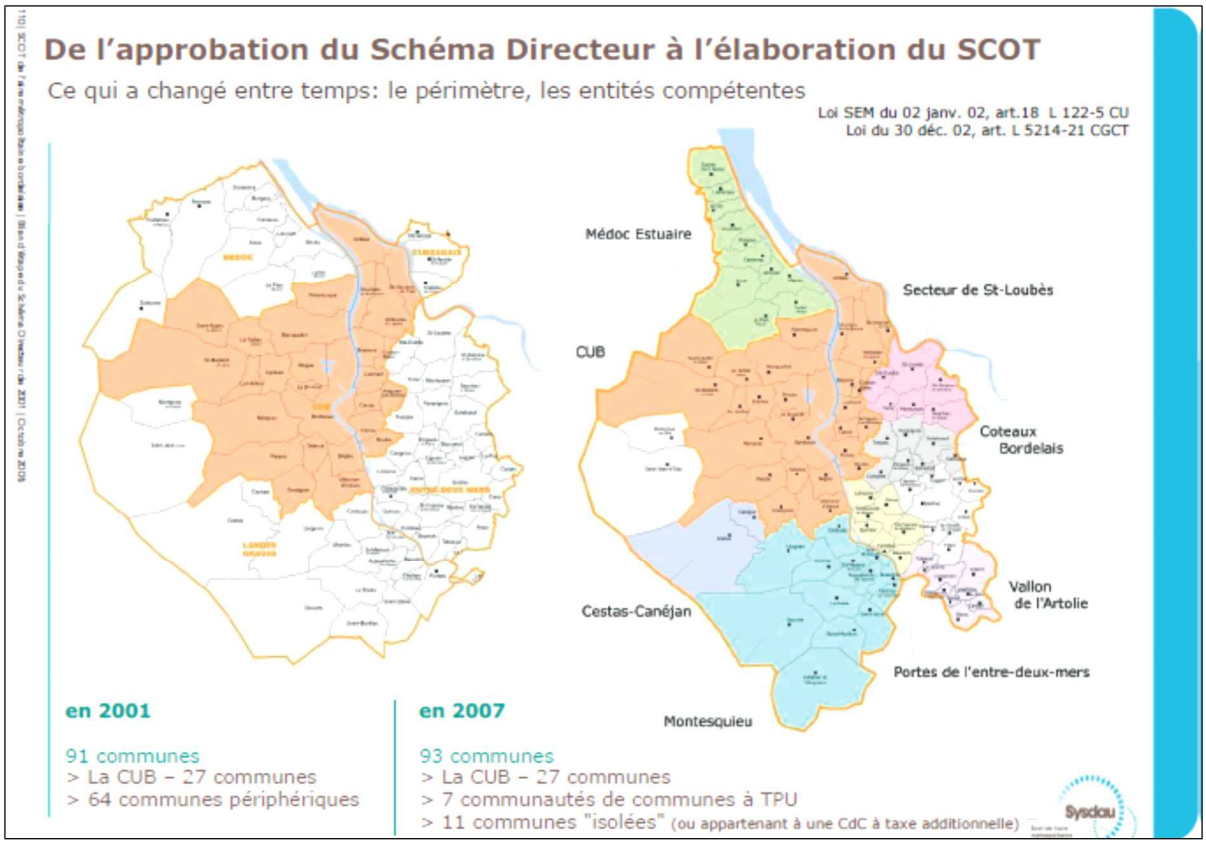
[325] Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

Ces principes d'équilibre figuraient en grande partie à l'ancien article L 121-10 du code de l'urbanisme abrogé. La loi est venue les enrichir de nouvelles notions qui ne sont toutefois pas définies au niveau des exigences, notamment la « diversité des fonctions urbaines », la « mixité sociale dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural », ou « l'utilisation économe et équilibrée des espaces naturels urbains, périurbains ou ruraux ». Le conseil constitutionnel a précisé dans sa décision du 7 décembre 2000 que les dispositions de l'article 1er de la loi SRU devaient être interprétées comme imposant seulement aux auteurs de faire figurer dans les documents d'urbanisme des mesures tendant à la réalisation des objectifs énoncés, le juge administratif n'ayant à exercer qu'un simple contrôle de compatibilité. Ainsi cette relation de subordination fait que les collectivités ont une obligation de moyens et non de résultats (Cons. Const. n° 2000-236 DC, 7 déc. 2000)[326]. **En quoi cette obligation de moyens et non de résultats peut-elle favoriser ou non l'inscription des territoires dans une visée de développement durable ?** Les grands principes définis à l'article L 121-1 n'ont plus désormais le statut de loi d'aménagement et d'urbanisme (LAU), ce qui laisse une marge d'appréciation pour les acteurs locaux en charge de la planification stratégique et spatiale, et ne conduit pas réellement à rendre plus efficace l'objectif de réduction de la consommation des espaces agricoles toujours sacrifiés face aux objectifs de développement territorial. Le fait que les documents d'urbanisme doivent dorénavant comporter une évaluation environnementale montre l'importance de cette approche au détriment de dimension sociale de l'agriculture. L'implication de l'auteur de cette thèse dans les services de l'État et comme formateur pour accompagner la mise en œuvre de la loi SRU auprès des collectivités locales permet de voir que la préoccupation des communes est d'échapper à la règle de constructibilité limitée, par la mise en œuvre de PLU ou de carte communale plus simple, l'élaboration d'un SCOT n'étant pas la priorité première. Les périmètres d'un SCOT existant peuvent être modifiés, disposition utilisée par les communes de périphérie pour échapper à la règle des 15 km conditionnant en l'absence de SCOT l'ouverture à l'urbanisation de zones d'urbanisation future, mais aussi pour ne pas subir les contraintes du SCOT de l'agglomération. En effet, les dispositions transitoires de l'application de la loi permettent à une commune de solliciter son exclusion d'un schéma directeur approuvé ou en cours de révision pour intégrer le périmètre d'un SCOT (article L 123-18 al 10 du C. Urb). Ainsi, comme vu précédemment pour le schéma directeur valant SCOT de l'aire métropolitaine bordelaise, les tensions de la CUB avec les communes du périurbain se traduisent notamment par la sortie des communes du Cubzaguais, et la création d'un nouveau SCOT approuvé en

[326] Source : Dictionnaire permanent construction et urbanisme, Bulletin 301 du 18 janvier 2001, Editions Législatives.

2011 sur le périmètre du canton de Saint-André-de-Cubzac et de la CDC du Cubzaguais créée depuis 2000[327]. Le bilan de l'application du SCOT du Cubzaguais réalisé en 2016 n'évalue pas l'impact sur les surfaces agricoles, il se limite à constater que les communes ont globalement respecté les limites d'urbanisation définies par le SCOT de 2011 dans leur PLU, plus particulièrement la ville centre de Saint-André-de-Cubzac avec une réduction de 60 Ha des zones constructibles du précédent document d'urbanisme[328]. Le contenu du SCOT et les résultats de son application sont essentiellement conditionnés par les volontés politiques communales, ce qui explique les résultats sur la commune de Saint-André-de-Cubzac. De même, des communes du Médoc procèdent à une démarche analogue. En revanche pour les communes de l'Entre Deux Mers c'est un mouvement inverse qui s'opère, elles intègrent le SCOT de l'aire bordelaise pour échapper à la règle des 15 km en l'absence de SCOT (cf. Figure 25).

Figure 25 : Evolution du périmètre du SCOT de l'aire métropolitaine bordelaise



Source : Bilan d'étape du schéma directeur de 2001, 24/10/2008.

[327] C'est la règle des 15 km s'il n'y avait pas de SCOT qui a influé sur le choix d'élaborer un SCOT et le blocage avec le SYSDAU. *« On sentait bien que le SYSDAU voulait se servir du Cubzaguais sans forcément le servir »*. En revanche, le fait de rentrer dans la CUB pour les communes du Cubzaguais aurait donné une plus grande ouverture à la négociation, mais cette hypothèse portée par le Président de la CDC n'était pas partagée par une majorité de communes peu acculturées aux grands projets (Source : entretien du 05/11/2018 avec Christian Mabille, maire de Peujard depuis 1983 et président de la CDC du Cubzaguais de 2000 à 2012).

[328] Source : analyse des résultats de l'application du SCOT du Cubzaguais, novembre 2016

Une recension de publications scientifiques réalisée en 2011 sur la prise en compte de l'activité agricole dans les SCOT (Bossuet et al 2011, Ibid.), met en visibilité une fonction productive généralement sous-estimée et des agriculteurs peu mobilisés dans les processus de concertation mis en œuvre. Pour la CABB, le maire de Cublac[329] indique que selon lui l'agriculture n'est pas reconnue comme activité économique, les agriculteurs eux-mêmes mettent en difficulté la profession par une gestion patrimoniale du foncier, ce qui implique qu'eux-mêmes vendent leur terre pour la construction ou réservent du terrain pour leurs enfants. Le maire de Cublac indique également que les agriculteurs sont de moins en moins représentés dans les conseils municipaux, et que pour l'élaboration du SCOT ce sont les maires agriculteurs qui défendent les intérêts de la profession[330].

Une recherche menée en 2008 sur le « pays d'Aunis » situé à l'Est de la CA de La Rochelle, en partenariat avec la Chambre d'agriculture de Charente Maritime et dans le cadre du programme CASDAR[331] « Dialog », visant à analyser les conditions de « dialogue territorial » entre les agriculteurs et les élus, met en visibilité trois modes de concertation entre les élus et les agriculteurs.

Un premier mode opératoire qualifié d'urbain est mis en œuvre par des élus sensibles à freiner l'extension urbaine pour limiter les coûts d'équipements, préserver un cadre de vie résidentiel agréable ou protéger l'espace et l'activité agricole, avec une concertation avec les agriculteurs seulement en cas de conflit. **Un deuxième mode opératoire plus rural** engage la concertation dès l'amorce du projet et **un troisième sans concertation avec le monde agricole** et en contradiction avec la loi SRU puisqu'il vise l'extension urbaine. Cette recherche montre notamment que dans le « pays d'Aunis » la relation avec l'agriculture est contrastée selon les rapports qu'ont les élus avec cette dernière (Bossuet et al 2011, Ibid.).

Les changements opérés par la loi SRU de 2000 expriment la volonté du législateur de modifier la nature des conflits sur les espaces en tension par le passage d'une approche juridique (terrain constructible contre terrain agricole ou naturel) à une approche projets en confrontation (Martin et al. 2006, Ibid.). Cependant, dans les faits cette volonté du législateur de privilégier le projet n'est pas réellement mise en pratique (Liochon 2002 in Martin et al 2006, Ibid.).

[329] Le maire de Cublac est agriculteur.

[330] Entretien du 23/01/2016 avec Jean-Marc Brut maire de Cublac, Vice-président de la CABB délégué à politique agricole et relations urbains-rural, agriculteur de profession.

[331] Compte d'affectation spécial développement agricole et rural géré par la Direction générale de l'enseignement et de la recherche du ministère de l'Agriculture.

L'introduction du Projet d'aménagement et de développement durable (PADD), traduction du projet de la collectivité territoriale soumis à la concertation avec les habitants et au débat au sein de l'instance délibérative, traduit ce déplacement du juridique vers le projet et vient conforter les approches « paysage » évoquées précédemment en Gironde pour le schéma directeur de l'aire métropolitaine bordelaise et les POS de Cissac-Médoc et de Salles. Cependant, la loi urbanisme et habitat de 2003 est venue en atténuer la portée en supprimant le caractère opposable du PADD, considéré comme source de contentieux, même si dans la présentation de cet assouplissement, sa place capitale est soulignée le considérant comme la « clé de voûte » du PLU[332]. Les orientations d'aménagement précédemment intégrées au PADD deviennent facultatives mais conservent un caractère prescriptif. De plus, la loi urbanisme et habitat de 2003 est venue réintroduire la possibilité de construire en zone naturelle ou agricole par son article 33[333], disposition largement utilisée par les communes de la CABB couvertes par des MARGU aux nombreuses zones NB autour des hameaux agricoles. Une étude sur les « dynamiques territoriales périurbaines et nouvelles fonctionnalités de l'agriculture » au début des années 2000, sur les régions de Grenoble du Grésivaudan et Voironnais, indique que les projets dominants développés par la région urbaine ou les intercommunalités sont des projets de développement urbain, économique et résidentiel maitrisés. Dans ces démarches l'agriculture est instrumentalisée sous plusieurs aspects : elle assure coupures vertes et entretien de l'environnement (fonction patrimoniale), elle assure une occupation et une gestion des espaces à risques et elle permet un entretien des espaces réservés aux futures zones de développement économique sur le moyen et long terme. **La péri urbanité se révèle propice à une vision « patrimonialisée » de l'agriculture** (Martin et al. 2006, Ibid.)[334]. Une telle instrumentalisation de l'agriculture, qui ne permet pas d'interroger sa fonction socio-économique et l'impact croissant de l'environnement dans la planification stratégique et spatiale, interpelle sur *« l'impact de la ville durable comme nouvelle utopie de l'urbain »* qui pourrait se traduire par *« l'imposition d'un imaginaire environnemental, de la limitation du pensable et de la naturalisation d'un certain futur souhaitable insusceptible d'être contesté »*

---

[332] Source : Loi Urbanisme & habitat, Volet urbanisme « service après vote », METLTM, août 2003.

[333] « Lorsque la commune est dotée d'un plan local d'urbanisme ou d'une carte communale, ce document peut délimiter les hameaux et groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants en continuité desquels il prévoit une extension de l'urbanisation, en prenant en compte les caractéristiques traditionnelles de l'habitat, les constructions implantées et l'existence de voies et réseaux », article 33, 2ème alinéa de la loi 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat.

[334] Cet article est issu d'une recherche « dynamiques territoriales périurbaines et nouvelles fonctionnalités de l'agriculture », menée dans le cadre du programme INRA-DADP II (PSDR) Rhône-Alpes par A-C. Douillet, S. Martin, M-Ch. Micheels, N. Rousier, N. Souchard, J-J. Tolron, V. Briquel, D. Borg et coordonnée par N. Bertrand (Cemagref) et A. Faure (CERAT).

comme l'interroge Vincent Beal (Beal 2011, Op. cit.). **Cet objectif de développement urbain durable intégré comme urbanisme procédural dans les SCOT et les PLU permet-il la construction de politiques publiques efficientes pour limiter l'artificialisation des sols agricoles ?** La fin des années 2000 se traduit par une rupture dans la dynamique de prise en compte du développement durable dans la planification stratégique et spatiale, avec un décentrage sur l'urgence environnementale pour le Grenelle de l'environnement.

b) Grenelle de l'environnement : la question sociale occultée pour une écologie non conflictuelle ?

Avant d'aborder le contenu du Grenelle de l'environnement qui constitue un marqueur important des politiques publiques, notamment pour la planification stratégique et spatiale, il est intéressant d'analyser sur la base de quelle rupture politique la démarche s'engage. Le premier gouvernement Fillon de mai 2007 crée un « grand ministère » de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable dont le premier titulaire est Alain Juppé, placé en deuxième position dans l'ordre protocolaire. Au-delà du signal envoyé, c'est la fusion de trois administrations qui retient l'attention avec le regroupement de l'Écologie, l'Équipement et l'Industrie et son corollaire des grands corps d'ingénieurs (Mines, Ponts et chaussées, Génie rural, Eaux et forêts). Pour l'environnement, plutôt circonscrit depuis les années 1980 dans un rôle de contrôle des pollutions et de protection du patrimoine naturel, des ressources et des sites, il s'agit d'une rupture. Le projet initial de ce grand ministère s'est construit avec l'équipe de campagne de Nicolas Sarkozy qui a unanimement fait le choix d'écarter le ministère de l'Agriculture, car il constituerait un risque politique trop important au regard de l'électorat agricole qui se verrait privé de « son » ministère (Lascoumes 2014, Op. cit.). Ce choix ne favorise pas la prise en compte de l'agriculture dans sa dimension socio-économique pour l'élaboration des politiques en aménagement de l'espace et urbanisme, hypothèse de la présente recherche pour construire une plus grande efficacité de l'action publique. Le regroupement ministériel place en situation de collaboration des corps d'ingénieurs qui précédemment s'affrontaient, notamment les aménageurs du ministère de l'Équipement et les défenseurs de l'environnement, positionne le nouveau ministère sur un *« objectif de promouvoir une écologie non conflictuelle, qui prend en compte et intègre différents points de vue »* et rend nécessaire l'organisation d'une *« prise de décision sur des bases renouvelées »*. C'est dans ce contexte que s'engage le Grenelle de l'environnement qui peut servir de modèle pour un nouveau mode de gouvernance, en associant des acteurs jusqu'alors écartés des décisions publiques. L'idée est de décentrer le débat passionnel existant entre les écologistes et les industriels, avec l'État comme

régulateur (Ibid., p. 73). Ainsi le processus d'élaboration de la réforme à venir commence-t-il par la réunion de six groupes de travails regroupant « les cinq acteurs principaux des politiques de l'environnement » : les syndicats, le patronat, les associations d'environnement, les collectivités territoriales et l'État. Le débat se déroule sur la base d'un consensus favorisé par la « constitutionnalisation préalable de l'environnement » et un décentrage de la réalité des dégradations de l'environnement vers l'urgence d'agir (Prieur 2010). Cette large concertation trouve sa traduction dans les lois Grenelle I et II qui dissocient les problématiques air, eau, déchets et santé, maintiennent une approche encore trop sectorielle tandis que les objectifs de développement durable nécessitent une approche transversale (Reghezza-Zitt et Sanseverino-Godfrin 2012).

Lois Grenelle 1 et 2 : l'agriculture dans une approche sectorielle et la question socio-économique occultée

La loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (dite loi Grenelle 1) fixe les objectifs issus du Grenelle *« avec la volonté et l'ambition de répondre au constat partagé et préoccupant d'une urgence écologique »*, par la définition d'un cadre d'action et des modalités de gouvernance[335]. Bien que les trois piliers du développement durable (environnement, économie et social) soient régulièrement cités dans les objectifs de développement durable, le décentrage du débat public sur l'urgence environnementale a pour effet de mettre en second plan les causes du dérèglement climatique, et ainsi d'occulter la question sociale moins consensuelle, dans le prolongement des politiques publiques mises en œuvre depuis 1999, mais avec une amplification due au mode de concertation et de communication mis en œuvre. Dans les milieux de l'urbanisme, le terme de « grenellisation » des documents de planification stratégique et spatiale est régulièrement employé pour justifier les restrictions d'urbanisation envisagées, et les dispositions législatives prévoient une mise en conformité des documents avec la loi fixée au 1er janvier 2016, date qui sera repoussée au 1er janvier 2017 par la loi ALUR de 2014[336]. **Au regard du problème public de réduction des espaces agricoles par l'artificialisation des sols, un objectif d'évaluation est fixé[337], sans pour autant évoquer les causes du peu d'efficacité des politiques publiques**

[335] Article 1 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (dite loi Grenelle 1).

[336] LOI n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

[337] Article 7 de la loi 2009-967 du 3 août 2009 : *« a) Lutter contre la régression des surfaces agricoles et naturelles, les collectivités territoriales fixant des objectifs chiffrés en la matière après que des indicateurs de consommation d'espace auront été définis », traduit dans le code de l'urbanisme suite à la loi ENE de 2010 aux articles L 122-14 pour le SCOT et L 123-1-2 pour le PLU.*

mises en œuvre depuis la première réforme de l'urbanisme de 1976 engageant la « lutte anti mitage ».

L'article 31 de la loi « Grenelle 1 » de 2009 fixe comme priorité la préservation des espaces agricoles avec notamment leur contribution à la constitution de trames vertes et bleues (TVB), mesure phare pour la préservation de la « biodiversité » priorisée pour 2012 à l'article 24 de la loi. Cependant, la fiche 1 du CERTU de novembre 2010 relative aux trames vertes et bleues, à destination des collectivités locales, explicite les différents dispositifs prévus pour la mise en œuvre des TVB (orientations nationales, schéma régional de cohérence écologique (SRCE), traduction dans les SCOT et les PLU), définit leur contenu au regard de la « biodiversité », mais le terme agriculture est absent, traduction d'un domaine volontairement laissé au ministère de l'Agriculture (ou « ministère des agriculteurs »). Cet évitement agricole dans les milieux de l'urbanisme focalise l'implication sur la « biodiversité » suite à la fusion avec l'environnement. La mise à l'écart du ministère de l'agriculture, lors de la fusion des ministères (Industrie, Équipement et Environnement) en 2007, trouve ainsi son prolongement dans cette absence de prise en compte par les aménageurs et protecteurs de l'environnement, mais aussi dans les mesures relatives à l'agriculture prévues par les lois « Grenelle ». L'observatoire national de consommation des espaces agricoles (ONCEA) n'est mis en place qu'en 2014, remplacé en 2016 par l'OENAF[338] et en 2019, sans doute faute de moyens appropriés au regard de l'ampleur de l'ouvrage, les décideurs publics ne disposent toujours pas d'indicateurs robustes sur le suivi de la réduction des espaces agricoles qui se poursuit sans apparemment vraiment baisser d'intensité. **Ce retard de connaissance est sans doute un indicateur des causes de l'impossibilité de penser la question agricole en urbanisme**. Un rapport du CGAAER[339] de 2018 souligne la diversité des bases de données mesurant le phénomène d'artificialisation du territoire, avec des définitions et données non homogènes, à différentes échelles et dans une organisation éparse. *« […] la finalité première de ces bases de données est rarement l'observation du phénomène de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers »*[340].

L'objectif de ralentir l'effacement des surfaces agricoles devant l'urbain affiché dans les lois « Grenelle » semble avoir les plus grandes difficultés à se traduire dans les faits. Cet objectif semble ne relever que d'un affichage de bonnes intentions en l'absence d'analyse

[338] OENAF : Observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers

[339] CGAAER : Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

[340] Rapport n°17076 du Conseil général de l'alimentation de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) de mars 2018. https://agriculture.gouv.fr/preservation-des-espaces-naturels-agricoles-et-forestiers

efficace des impacts spatiaux des politiques mises en œuvre. A ce propos, le rapport du CGAAER de 2018 propose un portage interministériel, car trois ministères sont impliqués dans les politiques de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers : l'Agriculture et l'Alimentation, la Cohésion des territoires, et la Transition Énergétique et Solidaire. Au regard du code de l'environnement qui définit ce que sont les évaluations environnementales et les études d'impacts pour les projets (article R122-1 à R122-4), la mission souligne l'absence du volet agricole et forestier dans cette évaluation (de Menthière et al. 2018, p 31). **Cet état des lieux des règlementations existantes et des difficultés d'application rencontrées par les services déconcentrés de l'État, soulevés dans ce rapport, mettent en visibilité la nécessité de développer des politiques publiques transversales avec une traduction agriurbaine dans les territoires**.

Certains auteurs relèvent que la loi ENE de 2010 (dite Grenelle2) *« tourne délibérément le dos à l'une des composantes majeures – et originelles – de notre droit de l'environnement »* qui est la protection de la nature (Cans 2010, p. 96), terme absent de la loi, en consacrant un chapitre regroupant 88 articles aux contenus hétéroclites à la « biodiversité ». Cette orientation fait perdre de vue les interrelations existantes dans l'écosystème naturel et la nécessité d'une approche écosystémique, elle traduit une absence de réflexion globale du législateur (Ibid.). La construction de la loi est influencée par une approche sectorielle encore présente et ne favorise pas une approche transversale et systémique. Cette approche sectorielle est encore bien présente par le renforcement de la réglementation dont la finalité est la réduction des zones constructibles des PLU et cartes communales, contraintes qui ne dérangent pas les décideurs locaux en difficulté pour fédérer les acteurs sur un projet de territoire inscrit dans l'objectif de développement durable. La « Grenellisation » des procédures et des documents de planification stratégique et spatiale semble éloigner les acteurs locaux des démarches de projet favorisées par la loi SRU de 2000, pour les communes où les arbitrages fonciers sont les plus complexes. **Le nombre croissant de SCOT et PLU annulés suite à des recours serait-il la traduction des difficultés rencontrées par les pouvoirs locaux dans des arbitrages sur l'occupation de l'espace. Ces derniers peinent à sortir du secteur sous pression réglementaire et procédurale**[341] ?

[341] La loi ENE de 2010 a réorganisé les contenus et procédures des études d'impact et des enquêtes publiques, dans le prolongement de la tendance à complexifier le droit public qui constitue une des causes d'un accroissement du contentieux.

c) Année 2014 : des bases législatives pour la prise en compte des interrelations agriurbaines

En 2014, deux lois orientent l'action locale vers un aménagement de l'espace conçu à l'échelle intercommunale et un renforcement du rôle des SCOT pour la loi ALUR[342] , et une ouverture de la politique agricole sur la société par la loi d'Avenir pour l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt (LAAAF) [343]. En quoi ces évolutions législatives peuvent-elles conduire à une instrumentalisation de l'action publique favorable à des politiques agriurbaines ?

(1) La loi ALUR : renforcement du rôle des SCOT et des normes d'encadrement de l'urbanisme

Les changements les plus notables apportés par la loi ALUR concernent le SCOT dont le périmètre ne pourra plus coïncider avec celui d'un seul EPCI et le renforcement des mesures visant à limiter l'étalement urbain. L'objectif du législateur est de généraliser la couverture du territoire par les SCOT en limitant la constructibilité en l'absence de SCOT, mesure précédente de la loi SRU de 2000 assouplie par la loi Urbanisme et Habitat de 2003. Comme vu précédemment, cet assouplissement de la règle a été utilisé par nombre de communes en difficulté pour arbitrer sur l'usage du sol. La loi renforce le rôle intégrateur des SCOT dans le prolongement de la loi ENE de 2010, dorénavant ils sont les seuls à garantir l'intégration des documents de rang supérieur. Ainsi, le PADD du PLU ne doit plus uniquement *« fixer des objectifs de modération de la consommation des espaces et de lutte contre l'étalement urbain* » (art L 123-1-3 C. Urb.), ces objectifs doivent être également chiffrés (Schellenberger 2014, Ibid.). La portée juridique du PADD ainsi renforcée fait que le contrôle de son respect risque de glisser de la notion de compatibilité vers celle de conformité. En matière de densification et de consommation de l'espace, la loi ALUR renforce la norme d'encadrement des documents de planification stratégique et spatiale, en particulier au regard de l'étude d'impact de la loi ALUR qui fait état du *« recours inapproprié à la technique de pastillage »,* dorénavant encadré par un contrôle a posteriori de la création des STECAL[344] dans les PLU après avis de la CDCEA[345] (Ibid.). Cet encadrement des STECAL a suscité une inquiétude chez les élus locaux pressentant des difficultés à venir pour leur prise en compte dans les documents d'urbanisme,

[342] Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

[343] Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

[344] STECAL : secteurs de taille et de capacité limitées.

[345] CDCEA : Commission départementale de consommation des espaces agricoles, remplacée à compter du 01/08/2015 suite à la LAAAF de 2014 par la Commission départementale de protection des espaces naturels agricoles et forestier (CDPENAF) qui voit son rôle renforcé par un avis conforme.

inquiétude qui a été relayée par une intervention du député Stéphane Travert à l'Assemblée Nationale[346]. La loi met en place un dispositif de diagnostic en « entonnoir » du SCOT vers le PLU, les SCOT devant désormais identifier *« les espaces dans lesquels les plans locaux de l'urbanisme devront analyser les capacités de densification et de mutation, en prenant en compte la qualité des paysages et du patrimoine architectural »* (art. L 212-1-2 du C. urb), les PLU devant contenir une *« analyse de la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis en tenant compte des formes urbaines et architecturales »* (art. L 123-1-2 du C. urb). La densification est dorénavant imposée sans que pour autant l'espace disponible pour l'urbanisation ne soit rigoureusement restreint (Ibid.). La loi ALUR constitue ainsi la première expression légale explicite de la préoccupation de *« lutte contre l'étalement urbain et la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers »*. Cependant, il reste encore à mener une véritable réflexion sur l'occupation des sols en terme de nécessité comme de modalités, notamment au regard de la qualité des sols (Billet 2018b).

(2) La LAAAF de 2014 : inscription de l'agriculture dans la transition écologique et énergétique

La loi d'Avenir pour l'Agriculture l'Alimentation et la Forêt pose dès son premier article des finalités ambitieuses qui visent à inscrire l'agriculture dans la transition écologique et énergétique par son orientation agroécologique (Rémy 2015). Cette loi se distingue des précédentes par son premier article qui insère un livre préliminaire au code rural énonçant les finalités des politiques publiques dans les domaines agricoles, alimentaire et forestier. *« Beaucoup de codes ne comportent pas de titre préliminaire. La matière traitée est alors réglementée directement sans préambule d'aucune sorte »* (Krajeski 2014, p. 129). Ainsi, peut-on considérer que **le code rural et de la pêche maritime rejoint les codes de l'urbanisme** (*Chapitre Ier : Objectifs généraux*) **et de l'environnement** (Titre Ier : Principes généraux) **en fixant les diverses voies de la transition agroécologique envisagée** : qualité des produits et sécurité alimentaire, « meilleur partage de la valeur ajoutée », développement territorial équilibré et durable, ancrage territorial par la promotion des circuits courts, agriculture biologique et systèmes de production innovants, transition énergétique, dimension collective, etc. Cette construction de la loi traduite dans le chapitre préliminaire du code rural permet d'orienter les priorités des politiques publiques, d'affirmer la volonté gouvernementale (Ibid.).

[346] http://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-591QOSD.htm

La création des Groupements d'Intérêt Economiques et Environnementaux (GIEE) constitue une des mesures phare de la loi, par les innovations apportées tant dans la conduite des exploitations que dans la relation de l'agriculture avec la société. La composition de ces groupements est ouverte à des acteurs non agricoles, ce qui a été vivement combattu par la FNSEA, jusqu'à un recours par un groupe de députés de l'opposition devant le conseil constitutionnel qui a néanmoins validé cette disposition. La volonté du gouvernement de mettre en œuvre rapidement les premiers GIEE est concrétisée par la publication simultanée de la loi et du décret d'application relatifs à ces groupements, suivi de la parution rapide de la circulaire correspondante (Remy 2015, Ibid.). La difficulté rencontrée pour la mise en œuvre des CTE, suite à la LOA de 1999, a sans doute influencé cette mise en ordre de marche rapide du Ministère de l'Agriculture de l'Agro-alimentaire et de la Forêt pour engager ce premier dispositif phare de la loi. Au 31 janvier 2018, la France compte 477 GIE regroupant environ 7 500 exploitations et 9 000 agriculteurs, dont 83 GIE en région Nouvelle Aquitaine (94 en mai 2018[347]) et 93 en région Occitanie, ce dispositif étant bien moins présent dans les zones de grandes cultures[348].

Quatre GIEE sont recensés en Corrèze dont deux sur la CABB sur la thématique agroécologique « réduction d'intrants » :

- **Le GIEE porté par la SCA Cooplim** (Saint Aulaire (19)), **regroupe 23 producteurs** de pommes du Sud du Limousin et de la Dordogne, dans une démarche de diversification variétale, avec le GIE Perlim en structure d'accompagnement – Titre du projet : « Accompagnement à la diversification variétale et à la transition vers l'agroécologie[349] en arboriculture »[350],
- **Le GIEE porté par le syndicat horticole, maraîchage et pépiniériste de la Corrèze** (Brive (19)), **regroupe 10 producteurs en maraîchage** de Corrèze, dans une démarche globale de progression technique et organisationnelle, avec l'accompagnement de la

[347] Source : http://draaf.nouvelle-aquitaine.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/TAbleau_94_GIEE_cle011b1d.pdf

[348] Source : http://www.giee.fr/

[349] *« **L'agroécologie** vise à promouvoir des systèmes alimentaires viables respectueux des hommes et de leur environnement. Ces systèmes engagent des modes de productions agricoles et des filières valorisant les potentialités écologiques, économiques et sociales d'un territoire. Leur développement s'appuie sur des approches transdisciplinaires réunissant professionnels du monde agricole, scientifiques, acteurs des mouvements sociaux de l'agroécologie et des politiques publiques. [...] .»*

Source : https://dicoagroecologie.fr/encyclopedie/agroecologie/

[350] http://www.giee.fr/trouver-un-giee/par-region/nouvelle-aquitaine/accompagnement-a-la-diversification-varietale-et-a-la-transition-vers-lagro-ecologie/

CA 19 – Titre du projet : Défi maraîchage : Améliorer la triple performance des ateliers en circuits courts sur le territoire corrézien[351].

Bien que la législation offre la possibilité d'ouvrir la composition des GIEE à *« d'autres personnes physiques ou morales, privées ou publiques »* (C. Rural art. 315-1), ce n'est pas le cas des deux GIEE recensés sur la CABB, ce qui s'explique en partie par les fortes tensions existantes avec les riverains des vergers et leurs associations de défense dans la période de création du GIEE par les pomiculteurs en 2015.

La LAAAF de 2014 est l'occasion de renforcer les dispositifs permettant d'assurer la protection des espaces agricoles, naturels et forestiers et bien que l'ONCEA[352] soit installé suite à la loi de 2010, un article est ajouté au code rural pour préciser les objectifs qui lui sont assignés, dispositifs qui ne semblent pas avoir été suivis de l'allocation de moyens nécessaires au regard de la faible avancée de connaissance fiable sur la consommation foncière. Cette difficulté à améliorer la connaissance nécessaire à la décision publique est un indicateur intéressant qui permet de comprendre le fait que la consommation du sol agricole soit difficile à intégrer dans une approche globale d'aménagement local. En remplacement de l'ONCEA, la mise en place de l'OENAF[353] le 21 juin 2016 permet un élargissement de l'observation aux espaces naturels et forestiers, une feuille de route pour la période 2016-2020 est établie. Elle comprend sept axes : consolidation des données quantitatives liées à la consommation des espaces, capitalisation des données qualitatives, travail partenarial avec les observatoires régionaux, capitalisation des données et des expériences des CDPENAF[354] , animation du réseau national d'observation, élargissement aux espaces naturels et forestiers et communication renforcée. *« L'OENAF doit devenir un lieu de connaissances, d'échanges et de convergence d'informations quantitatives et qualitatives relatives aux changements qui affectent l'utilisation des sols en France »*[355]. Cependant, en 2019 la seule publication disponible en ligne est le compte rendu de la commission technique du 20/09/2016 qui était consacré à la mise en œuvre opérationnelle de la feuille de route. La présidence de l'observatoire est vacante depuis 2017 et elle ne pourra plus être assurée par un parlementaire (nouvelles règles en vigueur) selon le rapport du CGAAER de mars 2018 qui relève à ce jour une activité limitée

[351] http://www.giee.fr/trouver-un-giee/par-region/nouvelle-aquitaine/defi-maraichage-ameliorer-la-triple-performance-des-ateliers-en-circuits-courts-sur-le-territoire-correzien/

[352] L'ONCEA a été remplacé par l'observatoire des espaces naturels agricoles et forestiers (OENAF) par le Décret n° 2015-779 du 29 juin 2015 relatif à L'OENAF.

[353] Observatoire des Espaces Naturels Agricoles et Forestiers.

[354] CDPENAF : commission départementale de protection des espaces naturels agricoles et forestiers, créée par la LAAAF de 2014.

[355] Source : https://agriculture.gouv.fr/observatoire-des-espaces-naturels-agricoles-et-forestiers-oenaf

de cet observatoire (de Menthière et al. 2018, Op. cit.). Les auteurs du rapport préconisent de transformer l'observatoire en conférence des espaces naturels agricoles et forestiers (CENAF) avec une gouvernance à cinq (État, élus, professionnels, syndicats, associations). La présidence pourrait être confiée à un représentant de Régions de France ou de l'assemblée des communautés de France avec une animation interministérielle. Le rapport préconise que la conférence des ENAF proposée se concentre sur :

- *« La réflexion et l'orientation des politiques de préservation des ENAF,*
- *La coordination des politiques et initiatives ainsi que l'échange de bonnes pratiques,*
- *L'organisation de la communication sur les questions de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers » (de Mentiere et al 2018, p. 26).*

Bien que la LAAAF de 2014 s'inscrive dans la continuité des précédentes lois, elle affiche une plus grande ambition sur la problématique environnementale qui constitue *« son fi1 rouge et le fil est tissé en deux sens pour consolider le tout »*. D'une part la loi *« introduit en droit l'agroécologie et comprend plusieurs outils de nature à favoriser son développement »* (§ I) et d'autre part *« elle tend à renforcer les contraintes environnementales pesant sur les activités agricoles de sorte que leur impact diminue »* (§ II) (Hermon 2014, Ibid., p. 134). Cette notion d'agroécologie recouvre différentes modalités de productions et de pratiques, l'agriculture biologique[356], la lutte intégrée[357] et la « haute valeur environnementale » issue de la loi Grenelle 2[358] sans pour autant s'y substituer. Cette notion qui ne fait pas consensus au sein du syndicalisme dominant peut néanmoins avoir une vocation intégratrice et recouvrir aussi l'agroforesterie, la permaculture, la biodynamie, etc (Ibid.), mais de ce fait peut être sujette à controverse au regard de cette diversité. Les rapporteurs de la loi présentent l'agroécologie comme un changement de modèle pour l'agriculture et parmi les finalités figure au 9° l'encouragement à *« l'ancrage territorial de la production, de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles, y compris par la promotion de circuits courts »* (Ibid.), relation au territoire qui s'est distendue par l'intégration de l'agriculture à l'agrobusiness (Laurent et Landel 2017, Ibid.).

[356] Relevant aujourd'hui du règlement n° 834-2007 du 28 juin 2007 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologique.

[357] Selon Ia directive 2009/128 du 23 avril 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatibles avec le développement durable.

[358] Loi 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

La LAAAF de 2014 renforce et oriente l'intervention des SAFER vers l'agroécologie, au-delà des missions traditionnelles pour favoriser les installations et réguler les structures. Elles doivent concourir *« à la diversité des systèmes de production, notamment ceux permettant de combiner les performances économique, sociale et environnementale et ceux relevant de l'agriculture biologique au sens de l'article L.641-13 »*[359]. L'implication des SAFER dans l'aménagement territorial est complétée par les finalités de concours à la diversité des paysages, de protection des ressources naturelles et du maintien de la biodiversité, et de contribution *« au développement durable des territoires ruraux, dans le cadre des objectifs définis à l'article L.111-2 »* (Art L141-1 Code Rural). Cet infléchissement du rôle des SAFER est en cours pour Bordeaux Métropole (convention reconductible signée en 2012)[360], se met en œuvre en Corrèze avec l'agglomération de Tulle mais peine à se mettre en place sur la CABB. Pour Olivier François, Chef de service départemental de la SAFER Corrèze, cette difficulté serait liée à une méconnaissance mutuelle des acteurs et un manque d'habitude de travail collaboratif, phénomène existant entre services de la chambre d'agriculture et de la SAFER[361].

L'article 32 de la loi reconnait la diversité des structures d'exploitation agricole en définissant une « activité minimale d'assujettissement » (AMA) en remplacement de la surface minimale d'installation qui posait régulièrement des problèmes pour l'activité de maraichage sur de faibles surfaces comme les microfermes[362]. Cette activité minimale est atteinte lorsqu'une des conditions non cumulatives est remplie : superficie de mise en valeur ou temps de travail nécessaire à la conduite d'activité ou revenu professionnel de la personne (code rural article L722-5-1). Cependant, en instituant le « Registre des actifs agricoles » le législateur *« fait ainsi de l'agriculture une sorte de profession protégée, alors même que l'on proclame la nécessité d'ouvrir à la concurrence ce type de professions »* (Rémy 2015, Ibid., p. 10). Le maintien ou la création d'une activité agricole dans le tissu urbain et périurbain nécessite une ouverture aux différentes formes de structures au-delà de celles prévues par le code rural, en particulier pour des projets innovants sur de faibles surfaces comme la microferme de Floirac sur la métropole bordelaise. Le lobbying réalisé par la FNSEA pour obtenir cette disposition

[359] Cette priorisation pour l'agriculture biologique est précisée à l'article L142-5-1 : *« Lorsqu'une société d'aménagement foncier et d'établissement rural met en vente un terrain dont les productions relèvent de l'agriculture biologique au sens de l'article L. 641-13, elle le cède en priorité à un candidat s'engageant à poursuivre une exploitation en agriculture biologique pour une durée minimale de six ans. »*

[360] Délibération de la CUB (devenue Bordeaux Métropole en 2014) n° 2012/0044 du 20/01/2012 - Convention de veille et constitution de réserves foncières entre la Communauté Urbaine de Bordeaux et la SAFER.

[361] Entretien du 22/05/2018 avec Olivier François, Chef de service départemental de la SAFER Corrèze.

[362] Selon Kévin Morel une des caractéristiques de la microferme en maraîchage est que la surface cultivée est « en dessous de 1,5 ha par équivalent temps plein qui est la surface minimale généralement recommandée pour une installation en maraîchage biologique diversifié en circuits courts » (Morel 2016, p. 209).

corporatiste visait à instaurer une « agriculture professionnelle » pour l'éligibilité aux aides de la PAC en diminution (Ibid.), aides qui par le découplage depuis 1992 ne favorisent pas la diversification figurant dans les objectifs de la loi. Cet épisode de l'élaboration de la loi met en visibilité la fragilité de la reconnaissance de la diversité des modes d'exploitations, car l'instauration du « Registre des actifs agricoles », sous contrôle de l'APCA[363], peut constituer un frein à l'innovation qui doit dépasser des rigidités réglementaires et statutaires pour pouvoir s'exprimer. *« Si ce registre avait existé il y a trente ans, les agriculteurs biologiques, les entrepreneurs ruraux qui transforment et vendent à la ferme ou en circuits courts, et d'autres encore n'auraient pu s'établir car ils ne correspondaient pas aux modèles d'agriculture intensive prônés alors par la FNSEA »* (Ibid., p. 13).

Dans le prolongement de la loi de 2010 qui avait introduit un chapitre préliminaire avant le chapitre Ier du titre III du code rural sur « La politique publique de l'alimentation », **la LAAAF de 2014,** sur la base d'un bilan du programme national pour l'alimentation (PNA)[364], **positionne l'alimentation parmi les finalités de la loi** dans le livre préliminaire du code rural **et explicite les modalités d'association des collectivités locales pour atteindre les objectifs d'ancrage territorial de cette politique**. *« Les actions répondant aux objectifs du programme national pour l'alimentation et aux objectifs des plans régionaux de l'agriculture durable, définis à l'article L. 111-2-1 du présent code, peuvent prendre la forme de projets alimentaires territoriaux »* (article L1 - III du code rural). L'élaboration de projets alimentaires territoriaux (PAT) est laissée à l'appréciation des collectivités locales, une proposition de loi « visant à favoriser l'ancrage territorial de l'alimentation » déposée le 25/11/2015 avait pour ambition *« de créer un environnement juridique favorisant l'ancrage territorial de l'alimentation »*[365] mais ne s'est pas concrétisée. En quoi l'alimentation « pièce manquante » dans le champ d'intervention des aménageurs (Debru et Brand 2017) peut-elle constituer un levier dans une perspective de durabilité des territoires ?

L'accroche agriculture-urbanisme passe par le lien agriculteur-société comme évoqué précédemment, la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018, pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, complète les dispositifs alimentaires mais sans vraiment s'inscrire dans la visée territoriale de la LAAAF de 2014. Sans doute au regard du débat public sur l'utilisation

[363] APCA : association permanente des chambres d'agriculture.
[364] Rapport au Parlement, « Le Programme National pour l'Alimentation » (PNA), Juillet 2013.
[365] Source : exposé des motifs.

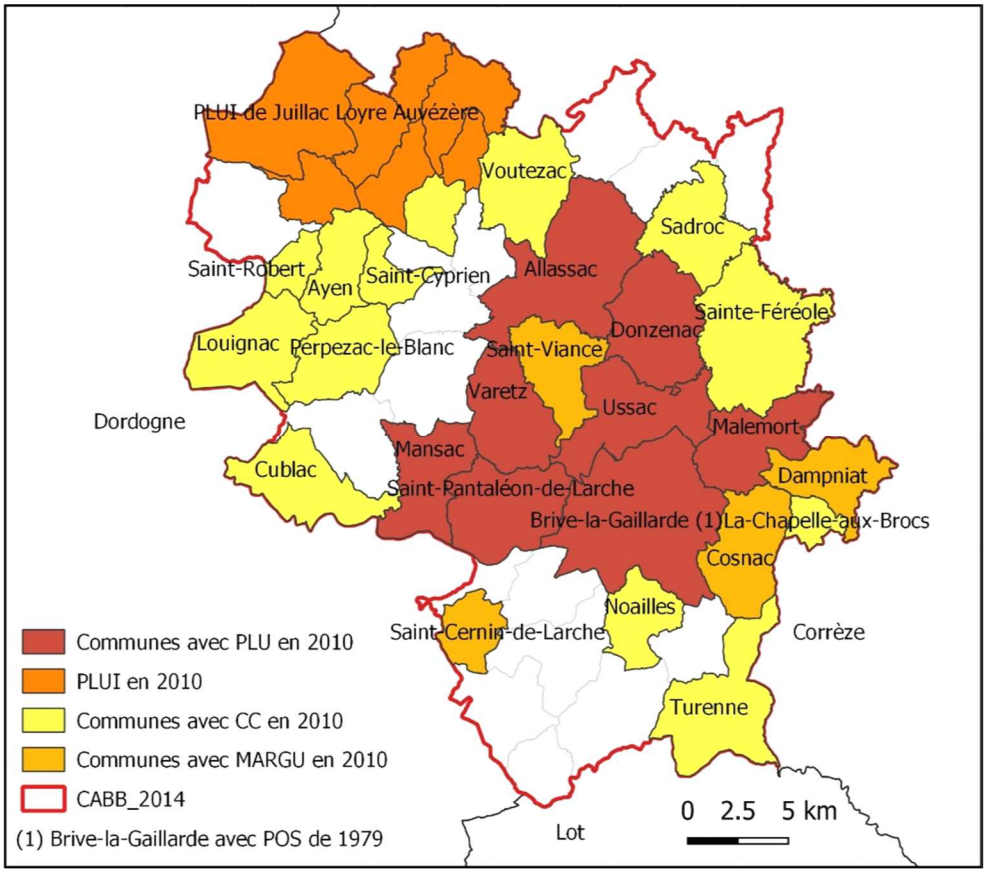
des produits phytopharmaceutiques dans les cultures, la loi de 2018 renforce la réglementation dans ce domaine, en particulier *« à proximité des zones attenantes aux bâtiments habités et aux parties non bâties à usage d'agrément contiguës à ces bâtiments est subordonnée à des mesures de protection des personnes habitant ces lieux »* (Article 83).

d) Quels impacts des changements législatifs des années 2000 pour les communes de la CABB ?

L'impact des lois SRU de 2000 puis Urbanisme et Habitat de 2003 pour le territoire de la CABB se traduit par le passage de 18 communes couvertes par un document d'urbanisme en 2000 (dont seulement 4 POS) à 35 communes en 2010 (dont 14 cartes communales, 1 PLUI sur 7 communes et 13 PLU). Sur les 16 communes enquêtées, 12 ont approuvé un document d'urbanisme (cf. Figure 26). L'analyse des documents mobilisés pour les 16 communes enquêtées et des rapports de présentation disponibles en ligne sur le site de la DDT de la Corrèze[366] pour les autres communes met en visibilité une majorité de documents d'urbanisme avec des capacités d'urbanisation surdimensionnées. Le rapport du nombre de logements au RGP 2014 par les surfaces des zones urbaines ou d'urbanisation future réservées à l'habitat indique une densité moyenne de 4 logements à l'hectare. Cette situation s'inscrit dans le prolongement de l'urbanisme agricole décrit précédemment qui a été transcrit dans des MARGU et des POS relativement généreux pour l'urbanisation, ce qui rend difficile une réduction des zones constructibles en l'absence d'objectifs précis définis par la loi ou les services de l'État. **Au début des années 2000, la loi SRU met un terme au renouvellement des MARGU** ce qui oblige les communes concernées à prescrire l'élaboration d'un PLU ou d'une carte communale selon les nouvelles dispositions législatives, et ainsi dans un processus de désengagement des services de l'État auprès des communes, **cela conduit à remettre en cause la cogestion de « l'urbanisme agricole » en vigueur.**

[366] http://www.correze.gouv.fr/Publications/Cartes-et-donnees/Des-cartes-thematiques/Urbanisme/Pieces-ecrites-des-documents-d-urbanisme-des-communes-de-la-Correze

Figure 26 : Communes de la CABB couvertes par un document d'urbanisme en 2010

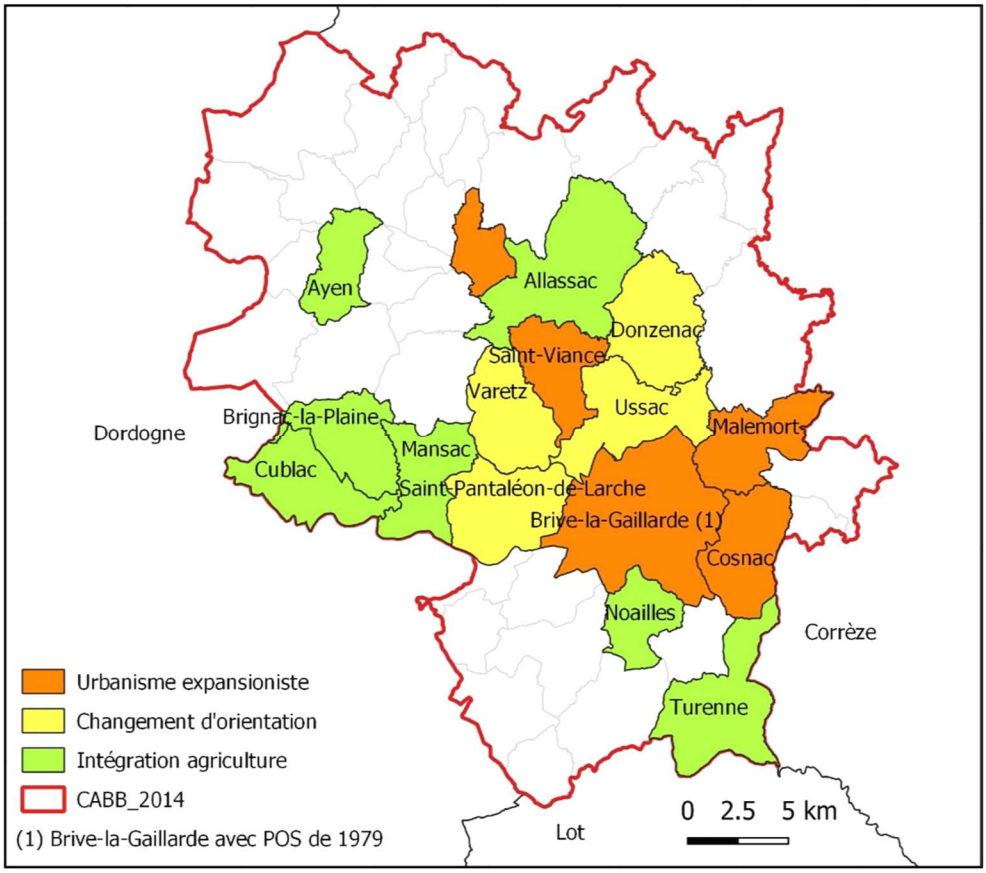


Source : IGN BD carto, archives municipales

L'analyse des dossiers relatifs aux documents d'urbanisme des 16 communes enquêtées permet d'identifier trois catégories de collectivités au regard des politiques locales en aménagement et urbanisme mises en œuvre (cf. figure 27).

Une première catégorie regroupe les communes qui persistent dans un urbanisme expansionniste dans un objectif de développement territorial en considérant que l'agriculture n'a plus d'avenir. Un deuxième groupe est formé par les communes qui changent d'orientation avec la mise en œuvre du PLU qui est leur premier document d'urbanisme, mais le changement de cap s'avère complexe. La troisième catégorie de communes regroupe celles qui, depuis les années 1980 pour Mansac, ou depuis les élections municipales de 1995 pour les autres, sont dans une approche globale d'aménagement territorial avec la prise en compte de l'agriculture et des objectifs de développement durable. Ce sont celles qui contiennent le mieux l'urbanisation et où l'agriculture se maintient le mieux. Une analyse plus précise de ces trois catégories de communes permet d'apporter un premier éclairage sur l'impact des politiques locales mises en œuvre.

Figure 27 : CABB - Politiques locales en aménagement et urbanisme mises en œuvre



Source : IGN BD carto, archives municipales

a) Groupe des communes qui poursuivent un urbanisme d'expansion

Dans ce premier groupe de cinq communes, la perte de SAU[367] entre 2000 et 2010 est en moyenne de - 24,38% et - 56,88 % **pour Objat** qui n'a toujours pas de document d'urbanisme en 2010 et n'a pas engagé de politique publique agricole. **La gestion de l'urbanisme au coup par coup dans une démarche de développement économique soutenue,** dans une concurrence territoriale avec Brive (évoquée précédemment), **contribue à une urbanisation diffuse et une forte régression de l'agriculture,** ainsi qu'à un doublement des logements vacants entre 1999 et 2014 (10 % en 2014)[368]. Cette situation est partagée avec l'État qui a toujours la compétence urbanisme en 2010. Le PLU de 2012 apporte de la cohérence et une vision prospective en synergie avec un agenda 21 mis en place en 2010 et labellisé en 2012,

[367] La SAU est la seule donnée exhaustive disponible mais avec un décompte au siège de l'exploitation ce qui n'est pas une traduction spatiale fiable à l'échelle communale. Néanmoins, c'est une tendance de l'évolution de l'agriculture sur la commune. Les données du CEREMA publiées en juin 2019 ne sont pas vraiment de nature à confirmer ou infirmer la tendance de la SAU qui de plus ne concerne pas la même période (2000-2010 pour la SAU et 2009-2017 pour les données du fichier foncier). De plus les données du CEREMA ne font pas de distinction entre les surfaces agricoles, naturelles ou forestières (NAF). https://artificialisation.biodiversitetousvivants.fr/les-donnees-au-1er-janvier-2017#paragraph--757.

[368] Source : RGP 1999 et 2014.

cependant il s'inscrit toujours dans un objectif de développement n'intégrant pas la question agricole. Pendant l'élaboration du PLU, le message adressé aux habitants par le bulletin d'information municipal n'évoque pas les objectifs de développement durable du projet communal, mais met plutôt l'accent sur la répartition des droits à construire en indiquant *« qu'un terrain avec l'eau et l'électricité constructible avant le PLU, le sera aussi après le PLU »*[369].

Pour la commune de Brive, si l'agriculture est ignorée jusqu'en 2008 comme pour Objat, cela se produit dans le cadre d'une compétence communale depuis la décentralisation de l'urbanisme de 1983 avec l'application du POS approuvé en 1979. Ce dernier n'a évolué que pour s'adapter à l'expansion économique et en ignorant l'agriculture qui ne fait l'objet d'aucune protection des sols. La loi SRU amène la ville à s'engager dans la révision pour élaborer un PLU mais sans réelle prise en compte des objectifs de la loi. La délibération du 8 novembre 2001 fixe comme objectif de la révision la réponse aux contraintes du plan de prévention des risques, l'ouverture de nouvelles zones à une urbanisation raisonnée et le développement des zones pour l'activité économique, tout en respectant le cadre de vie[370]. En mars 2007, avant l'arrêt du projet de PLU, la ville inquiète au regard du contenu du dossier remis par le bureau d'études sollicite l'avis du Directeur Départemental de l'Equipement. En réponse, ce dernier indique qu'il ne peut que partager l'inquiétude de la ville et souligne les nombreuses lacunes du rapport de présentation, notamment *« pas de réel état des lieux de l'environnement, un diagnostic très succinct, aucune donnée géographique, aucune analyse des déplacements, aucune donnée sur les réseaux, pas de véritable analyse démographique et économique. […] Le rapport ne donne aucune indication permettant d'apprécier si le seuil des 200 Ha de zones urbaines et à urbaniser créées dans les secteurs agricoles ou naturels est atteint »* au regard de l'obligation de réaliser une évaluation environnementale « renforcée » (article R 121-14 C. Urb.)[371]. L'étude du PLU en restera à ce stade et **en 2008 une rupture s'opère avec une nouvelle révision prescrite par la nouvelle équipe municipale** qui s'inscrit dans les objectifs de la loi SRU, avec l'affichage d'enjeux d'urbanisme forts qui justifient l'élaboration d'un PLU. Il s'agit notamment de *« la réalisation d'opérations urbaines, la volonté de mixité urbaine et sociale, le renforcement du tissu économique tout en maintenant les équilibres, la prise en compte des risques naturels et industriels, la mise en valeur et la protection des espaces agricoles et naturels »*.

---

[369] Source : Trait d'union, votre lettre d'information municipale, n° 20, septembre 2010.
[370] Source : DCM du 08/11/2001, dossier révision du PLU, CABB, Direction de l'aménagement du territoire.
[371] Ibid.

Le PLU approuvé en 2011 crée 634 Ha de zone agricole protégée qui n'existait pas dans le POS évoqué précédemment[372] avec une augmentation de 818 Ha des zones naturelles (cf. Tableau 2). L'approbation du PLU en 2011 sans soulever d'oppositions préjudiciables à la concrétisation du projet communal traduit sans doute une mise en perspective partagée du territoire en interrelation avec les autres démarches de projet, en particulier agricole par l'entrée restauration collective analysée plus loin (B-4-a)).

Tableau 2 : PLU de Brive 2011 – Evolution des surfaces des zones entre le POS et le PLU

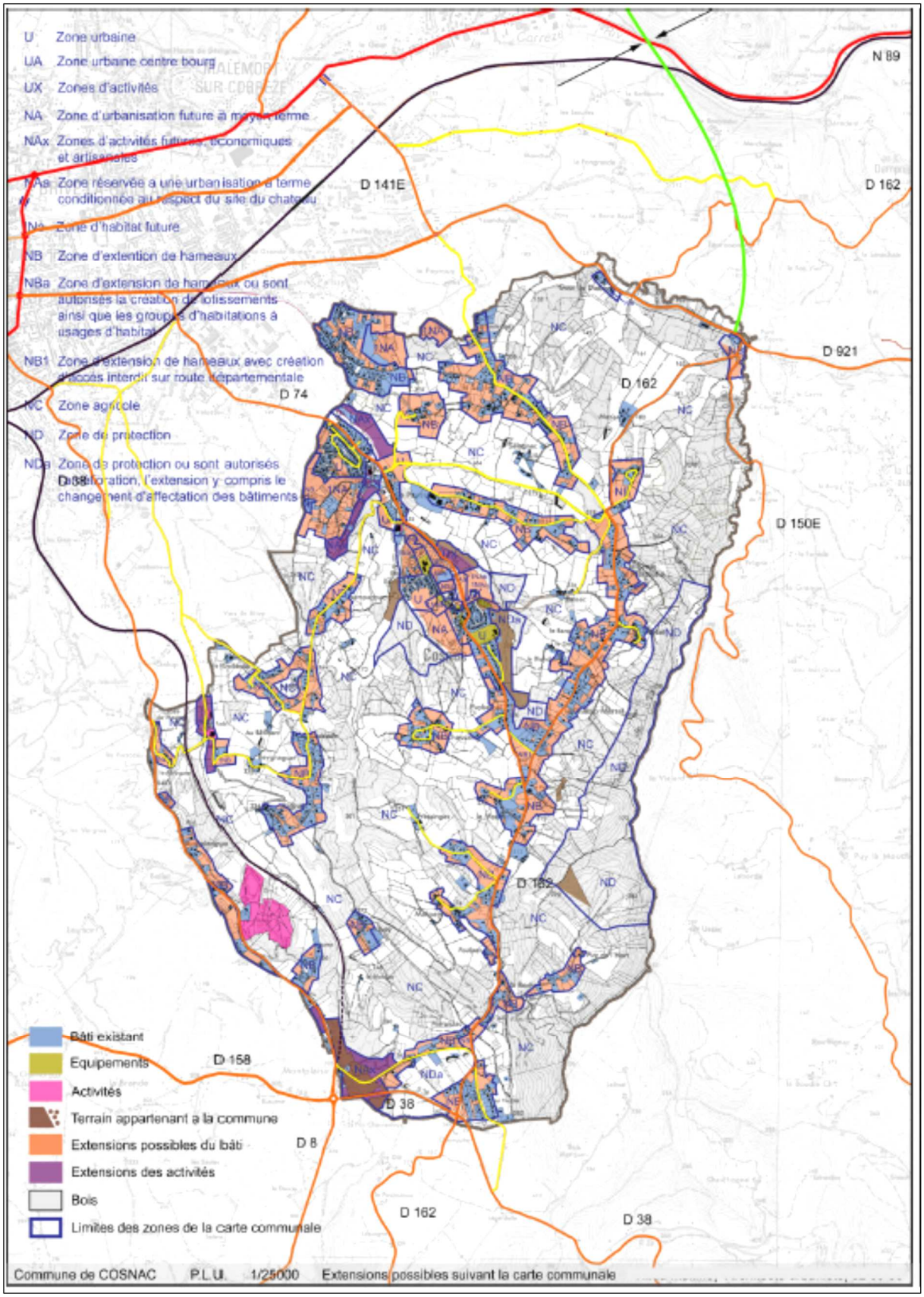
Différence POS - PLU 2011	
Zones urbaines	-1005,96
Zones A Urbaniser	-439,48
Zones Agricoles	634,42
Zones Naturelles	817,70

Source : PLU de Brive de 2011, rapport de présentation p. 71

La commune de Cosnac s'est développée en prolongement des quartiers pavillonnaires et d'activité Est de la ville de Brive, elle a géré une urbanisation d'expansion depuis le premier MARGU de 1987 avec une dispersion de l'habitat validée par le Préfet avec le dernier MARGU de 1999 (cf. Figure 28). La loi SRU contraint la commune à prescrire l'élaboration d'un PLU pour échapper un retour au simple RNU, le MARGU devenant caduc en 2003. Les objectifs affichés dans la délibération du 7 décembre 2002 affichent une volonté planificatrice pour *« rechercher un équilibre entre espace rural et urbain »* et *« préserver l'activité agricole restante »* dans une approche de valorisation résidentielle et de développement économique[373]. Sous la pression des propriétaires fonciers (144 personnes se sont manifestées lors de l'enquête publique) et en l'absence de véritable approche agricole et paysagère, le projet de PLU poursuit cet urbanisme d'expansion avec 464 Ha de zones pour l'habitat (dont 280 Ha de zone N1)[374], soit 23,22 % du territoire communal.

[372] Ibid.
[373] Source : dossier PLU de 2007, archives municipales de Cosnac.
[374] Zone N1 : zone naturelle constructible de taille et de capacité limitées

Figure 28 : Cosnac – Zonage du MARGU (1999)



Source : rapport de présentation du PLU de 2007

Le PLU est approuvé bien qu'il fasse l'objet d'un avis défavorable de la Direction Régionale de l'Environnement en février 2008, juste avant les élections municipales. La nouvelle équipe municipale reçoit un recours du Préfet demandant l'annulation de l'approbation du PLU, ce qui prend effet avec la délibération du 14 juin 2008. C'est donc le régime de la constructibilité limitée qui s'applique jusqu'à l'approbation du prochain PLU le 15 mars 2013, ce dernier intégrant les contraintes de la loi Grenelle 1. Lors de l'élaboration du PLU, la commune a subi la règle imposée, mais considère cette contrainte comme aidante pour réduire les zones constructibles, dans un contexte où les agriculteurs sont plus dans une démarche de recherche de plus-value foncière que de valorisation productive des parcelles agricoles[375].

Ce nouveau PLU s'est traduit par la suppression de 200 Ha de zones constructibles par rapport à l'ancien PLU annulé, par le passage de 250 Ha de surface disponible à la construction à 50 Ha[376]. Au cours de l'enquête publique, 45 observations sont consignées sur le registre et 71 courriers sont parvenus en mairie, l'ensemble des demandes sollicitant la constructibilité des parcelles. Néanmoins, le projet communal traduit dans le PLU ne fait pas l'objet d'observation[377]. Des recours sont déposés auprès du tribunal administratif mais sont rejetés, et pour le maire ce résultat est aussi lié au SCOT et à l'avis de l'Etat qui aident pour justifier les restrictions d'urbanisation. La contrainte de réduction des zones constructibles a pu s'opérer sans trop de difficultés mais la problématique agricole demeure, le maire de Cosnac, comme son adjoint à l'urbanisme, pensent que sur la commune il n'y a plus d'avenir pour l'agriculture, et ils ne voient pas comment opérer pour inverser cette tendance à la régression qui semble inéluctable. **Comment conforter une activité agricole en déprise sur les 619 Ha qui lui sont réservées au PLU, et ainsi éviter la pression des propriétaires fonciers lors de la prochaine révision du document, telle semble être la problématique pour la commune de Cosnac.**

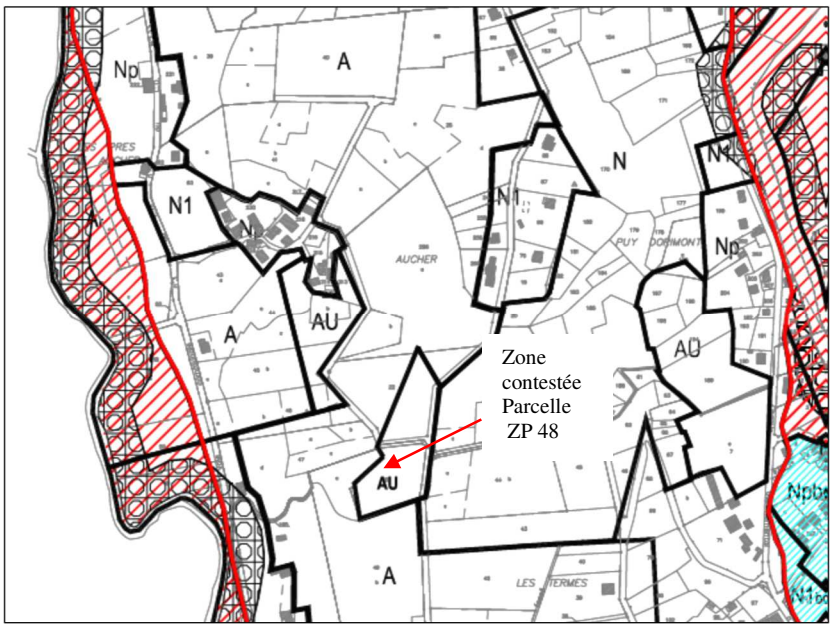
[375] Entretien avec le maire de Cosnac du 13/03/2018, Guillaume Pélissier, maire-adjoint à l'urbanisme, l'agriculture et le développement économique (agriculteur), Corinne Ferland, maire-adjointe aux Finances.

[376] Source : rapport du Commissaire enquêteur du 06/11/2012, p. 38.

[377] Ibid. Pour la réalisation de l'étude la Commune a mobilisé une ingénierie plus importante que pour le précédent document (coût de l'étude 36 640 € HT contre 19 050 € HT).

La municipalité de Saint-Viance où le remembrement de 1963 est encore en mémoire dans le monde agricole, a prolongé jusqu'en 2002 la cogestion d'un « urbanisme agricole » par le MARGU avec les services de l'État. L'élaboration d'un PLU s'engage pour échapper au retour à la constructibilité limitée du RNU en l'absence de document d'urbanisme, ce qui se traduit par une délibération de prescription purement administrative qui ne fixe pas d'objectifs de projet pour le territoire. Ce premier PLU fait l'objet d'une importante concertation avec les habitants (40 réunions publiques[378]) essentiellement pour la recherche d'un consensus sur le projet de document avec la délimitation des zones constructibles. Le document approuvé par délibération du 11 février 2008, juste avant l'échéance des élections municipales, reprend pour l'essentiel le zonage du MARGU qui se traduit par 280 Ha pour l'habitat, dont 197 ha de disponible à la construction et une urbanisation diffuse maintenue par un zonage N1[379] d'une superficie de 60 Ha dont 28 Ha de disponibles à la construction. Le PLU approuvé reçoit un avis favorable des services de l'État mais fait l'objet d'une annulation par légalité externe, suite à un recours sur un arrêté de permis de construire du 28 mars 2008 autorisant une construction sur la parcelle ZP 48 (cf. Figure 29), par décision de la Cour Administrative d'Appel de Bordeaux en date du 2 février 2010.

Figure 29 : Saint-Viance - secteur du PLU objet du recours contentieux



Source : Extrait zonage PLU de Saint Viance approuvé le 11/02/2008

La CAA de Bordeaux a relevé l'erreur d'appréciation de la collectivité pour le classement en zone AU des parcelles ZR 22 et ZR 48. Le classement en zone AU de ces parcelles, comme les

[378] Entretien du 05/02/2018 avec Robert Louradour maire de Saint-Viance (1995-2008 et depuis 2014).
[379] Zone N1 : zone naturelle constructible de taille et de capacité limitées

importantes zones N1 traduisent bien la difficulté de l'équipe municipale à trouver un compromis stable sur la seule délimitation des zones constructibles, en l'absence de véritable projet global fédérateur.

La commune de Malemort quant à elle poursuit son développement territorial avec un document d'urbanisme permettant de mieux structurer l'organisation urbaine ce qui laisse le retrait de l'agriculture se poursuivre. Pour cette commune, Jean Claude Saule, agriculteur à Malemort et représentant de la Chambre d'agriculture au groupe de travail du PLU, a indiqué lors de l'entretien que l'étude du PLU était intéressante, il y *« avait une certaine vision de l'avenir »* dans le cadre d'une approche prospective. Il indique que ce travail a été remis en cause par l'arbitrage politique sur le zonage qui a satisfait les demandes des propriétaires fonciers au détriment des espaces agricoles. Pour Jean Claude Saule, il ne faut pas avoir un avis négatif sur les propriétaires fonciers qui défendent leur patrimoine, il faut plutôt les associer à la réflexion prospective pour qu'ils comprennent mieux les arbitrages nécessaires au regard des objectifs partagés et des contraintes qui s'imposent[380]. Sur cette commune, l'agriculture est considérée condamnée par certains acteurs au regard des surfaces restantes, avis notamment exprimé lors d'un entretien avec un technicien de la Chambre d'agriculture de Corrèze, vision qui n'est pas partagée par le représentant local. En effet, le PLU de 2006 comprend 280 Ha de zone agricole, espaces de bonne valeur agronomique mais qui sont sous pression urbaine, ce qui demanderait une politique agricole locale pour pérenniser leur protection.

b) Groupe des communes qui changent de cap avec la loi SRU

Ce deuxième groupe de communes enquêtées saisit l'opportunité de la loi SRU pour s'engager dans une démarche de planification avec une approche transversale. La perte de SAU y est moindre que pour le groupe précédent (- 11,77 % contre – 24,38 % entre 2000 et 2010), les objectifs communaux affichent une protection des espaces agricoles et naturels. Cependant, le développement économique efface l'agriculture qui va perdre 73 Ha sur les seules zones d'activités projetées dans le SCOT de 2012 pour ces trois communes, dont 55 Ha pour le projet de Zone d'activité intercommunal Donzenac-Ussac située dans un secteur de forte potentialité agricole[381].

[380] Entretien du 28/03/2018 avec Jean Claude Saule, agriculteur à Malemort, représentant CA 19 aux réunions du PLU, Membre du bureau de la CA 19 (secrétaire adjoint).

[381] A ce propos, lors de l'entretien du 22/05/2018 avec Laurent Syrot, DDT adjoint, ce dernier s'interrogeait sur cette validation des services de l'État dans le SCOT de 2012, car ce choix va se traduire par une compensation de l'impact sur l'agriculture alors qu'il aurait mieux valu l'éviter au regard de la qualité des sols.

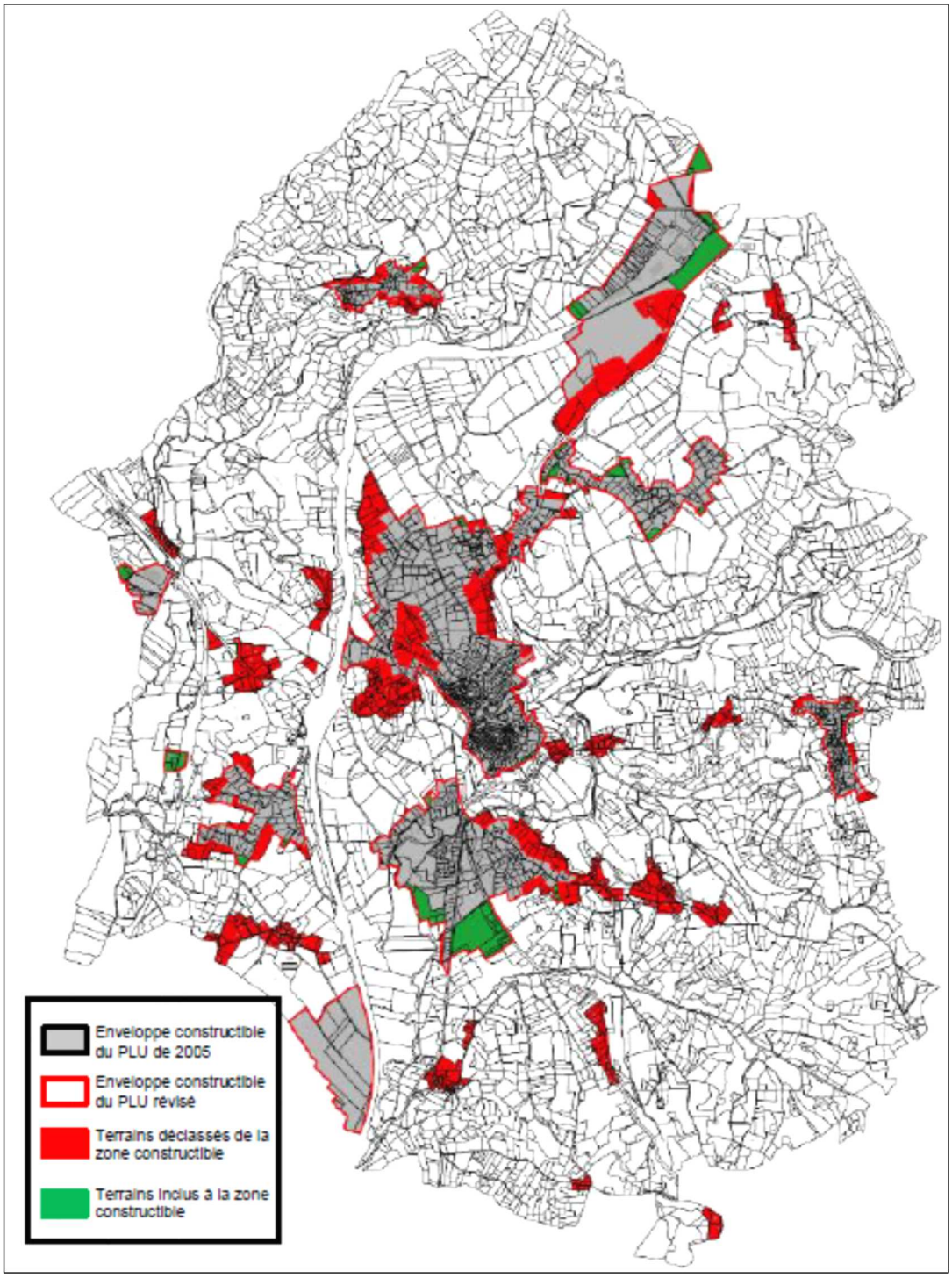
Pour la commune de Donzenac un POS est prescrit au début de la mandature en 1995, mais il reste en attente de l'approbation du schéma directeur en 2000. La loi SRU fait qu'à la mandature suivante le conseil municipal prescrit l'élaboration d'un PLU, car la carte communale en vigueur depuis 1986 ne correspond plus aux besoins de la commune. Il s'agit de passer d'un document comportant de vastes zones ouvertes à l'urbanisation, notamment de nombreuses zones NB (2/3 des zones constructibles[382]) et une constructibilité peu contrainte autour des hameaux, à un document plus conforme à la législation en vigueur. Le PLU de 2005 transforme ces zones NB en zones urbaines ou à urbaniser, en supprime certaines pour n'avoir que 17,3 Ha (soit 6,4 %) de zone N1 admettant une urbanisation limitée. Lors de la révision du PLU en 2017 le constat d'une consommation de 25,5 Ha pour 188 logements supplémentaires en 10 ans est fait dans le PADD qui fixe un objectif de densification et de réduction des zones constructibles pour préserver les espaces agricoles. Dans le cadre de l'élaboration du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) traduisant une vision prospective du territoire, une étude agricole est réalisée avec un questionnaire envoyé aux 20 exploitations agricoles de la commune (14 réponses), puis une réunion est organisée avec les agriculteurs. Ce diagnostic révèle une agriculture relativement dynamique avec de jeunes exploitants, ce qui explique en partie la réduction des zones constructibles opérée par le nouveau PLU de 2019 (cf. Figure 30). Ce nouveau PLU s'inscrit dans le prolongement de démarches de projet dans une perspective de développement durable pour la commune, notamment avec un agenda 21 labellisé en 2007[383], démarche qualifiée de « technique des petits pas »[384]. Le compromis de préservation des espaces agricoles obtenu se maintiendra-t-il lors de la prochaine révision du PLU en l'absence de politique locale agricole ?

[382] Source : PLU de 2005, rapport de présentation, p. 89.

[383] Agenda 21 labellisé par l'association « Notre village terre d'avenir » : http://notrevillage.asso.fr/

[384] Source : Bilan 2008-2014 après évaluation. Stratégie : *« Réalisation d'un Agenda 21, socle d'une politique territoriale de Développement durable, fondée sur le concept de "bien vivre ensemble" et rendue possible grâce à la technique des "petits pas" permettant aux habitants de s'approprier concrètement et progressivement "leur" projet de vie collectif en favorisant la participation du plus grand nombre. ».* http://www.donzenac.correze.net/la-vie-administrative/agenda-21/

Figure 30 : Evolution de l'enveloppe constructible du PLU de Donzenac (2005 – 2019)

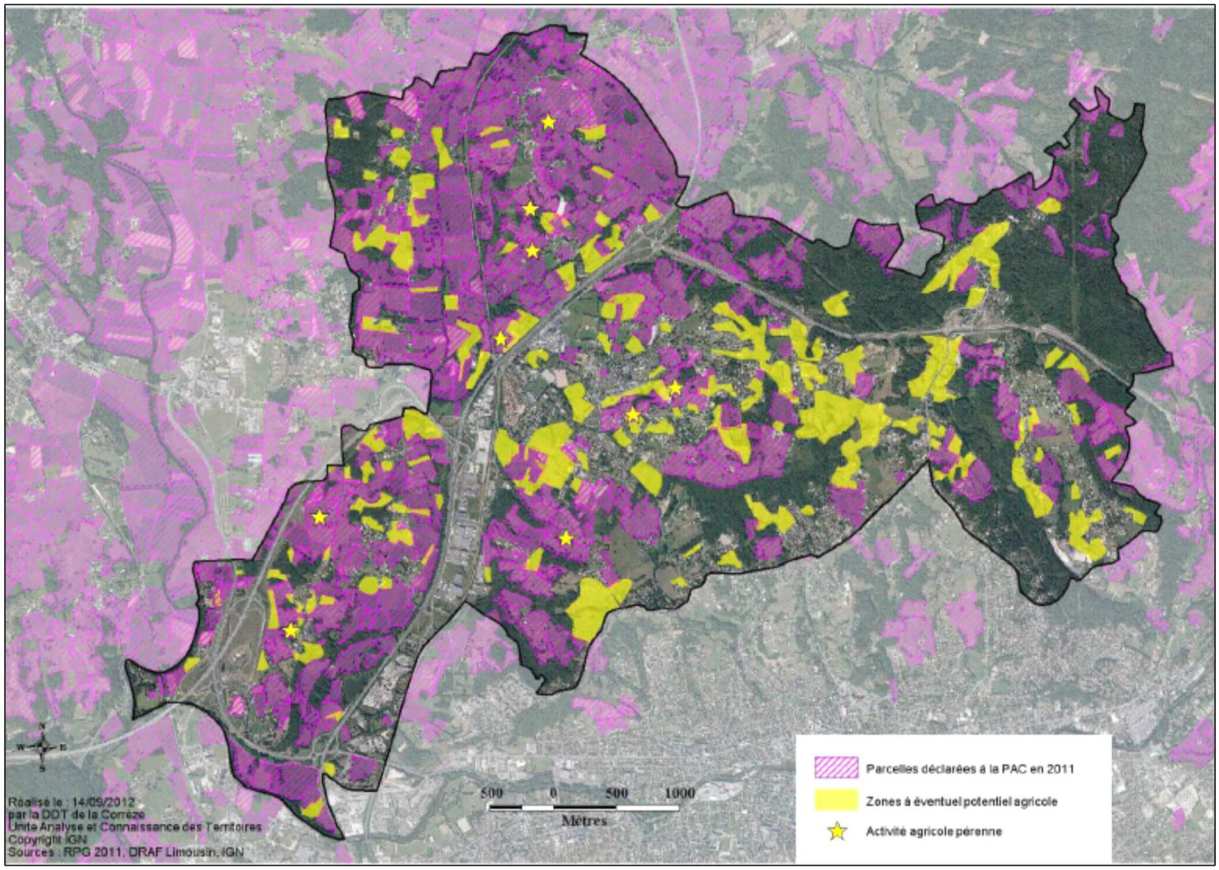


Source : PLU de Donzenac, 2019, rapport de présentation, p. 184.

Pour la commune de Ussac la nouvelle équipe municipale élue en 2001 engage l'élaboration du PLU qui est approuvé en 2008. Ce dernier stabilise les zones constructibles et réserve une surface de zonage agricole (A) proche de la SAU existante, et ne comporte pas de

constructibilité en zone N[385]. Cependant, l'interface avec l'urbain n'est pas appréhendée dans le document et la dimension socio-économique de l'agriculture n'est pas à ce jour intégrée dans l'aménagement communal. Le PLU protège des espaces agricoles enclavés dans l'urbain au regard de la qualité des sols (potentiel agronomique et présence d'eau), mais l'équipe municipale ne voit pas comment impulser une politique agricole locale pour que ces espaces protégés soient pérennisés en culture, condition à leur maintien durable en zone agricole.

Figure 31 : Ussac – Potentiel agricole communal en 2011



Source : DDT Corrèze, Note d'enjeux, novembre 2012, p. 15.

Les conflits d'usages sont présents et parfois difficiles à gérer, ce qui interroge sur une gestion durable d'espaces agricoles imbriqués dans l'urbain. Le changement de trajectoire s'est opéré avec difficulté car *« le mal était fait »*, et l'ingénierie à disposition de la commune est insuffisante pour une véritable démarche de projet permettant la construction d'une vision de l'évolution de la commune partagée avec les habitants. L'intervention d'un bureau d'études pour élaborer le PLU n'est pas suffisante[386]. La révision du PLU engagée en 2012, fait l'objet d'un porté à la connaissance de l'Etat avec une note d'enjeu jointe qui développe l'enjeu agricole et propose une cartographie des parcelles non déclarées à la PAC présentant un

[385] Source : rapport de présentation du PLU de 2008.
[386] Entretien du 12/03/2018 avec Michel Lachambre, maire-adjoint délégué à l'urbanisme et aux affaires agricoles.

potentiel agricole (cf. Figure 31, p. 223). Cette note d'enjeu propose de développer le maraîchage et les circuits courts. Le bureau d'études mobilisé pour l'étude intègre la question agricole avec un diagnostic complet qui recense l'ensemble des parcelles agricoles, procède à l'analyse de l'ensemble des exploitations dont le siège est sur la commune, mais aussi celles dont le siège est sur les communes voisines. L'enjeu agricole est affiché par l'État et le diagnostic est posé, reste à formaliser les politiques locales à mettre en œuvre pour y parvenir, problématique majeure pour l'équipe municipale[387].

Si **la commune de Saint-Pantaléon-de-Larche** peut être considérée comme inscrite dans un urbanisme expansionniste relevant de la première catégorie jusqu'au PLU de 2006, la révision engagée en 2013 confirme ce changement d'orientation par la traduction réglementaire du projet d'aménagement communal dans le nouveau PLU. Cette commune a connu une forte croissance dans les années 1960 et 1970, passant de 1 729 habitants en 1968 à 3 019 en 1982, avec le développement d'une importante zone d'activité en limite de Brive dans cette même période, comme les deux autres communes limitrophes de Brive, Ussac et Malemort. Ce changement s'amorce par l'élaboration de l'agenda 21 qui débute en février 2010, l'envoi d'un questionnaire aux 2 200 foyers de la commune et 300 retours[388]. Dans le dossier finalisé l'agriculture est affichée comme ressource économique territoriale et des objectifs sont fixés : « respecter les continuités agricoles, éviter de produire des enclaves agricoles, […], contraindre la dispersion de l'habitat qui neutralise progressivement les sites d'épandages existants et potentiels, […] ». Parmi les quatre axes stratégiques de l'agenda 21, *« une consommation de l'espace plus raisonnée concernant l'habitat en général »* figure en numéro 2. Cette action est concrétisée par la révision du PLU et l'intégration de la commune dans le programme de labellisation écoquartier[389]. Pour cette révision, en 2018 le projet de PLU qui se finalise prévoit de passer de 278 Ha disponibles à la construction dans le document de 2006 à 69 Ha (zones économiques comprises). La difficulté est de passer du projet communal au zonage qui sera restrictif. *« Quand vous vous trouvez face au pétitionnaire, que vous avez eu jusqu'à présent quarante ans de gestion du foncier en tant que notaire, c'est ce que j'appelle les « PLU de notaires » »*. A l'époque où des documents s'élaboraient avec de larges capacités constructives, *« […] on intégrait des critères qui n'avaient rien à voir avec l'urbanisme, […], on classait des*

[387] Ibid.

[388] *« Les réponses ont été faites à parité par des femmes ou des hommes »* (Source : dossier agenda 21 (2012-2017) de la commune de Saint-Pantaleon-de-Larche, année 2013.

[389] Ibid.

terrains qui arrangeait la famille »[390]. La démarche agenda 21 a fondamentalement fait évoluer la gouvernance, maintenant les habitants sont associés avant la décision, ce qui permet d'intégrer cette nouvelle orientation de réduction des zones constructibles dans le PLU révisé, avec une approche d'urbanisme. **Les sols agricoles font l'objet de protection, le problème public à gérer est maintenant d'assurer une activité agricole dynamique par les politiques agricoles locales.**

Pour ce groupe de communes, si les terres agricoles font l'objet d'une protection au PLU ce n'est pas pour autant qu'elles vont avoir un usage agricole et un enfrichement des parcelles à proximité de l'urbain commence à générer des conflits. Comme précédemment constaté pour Saint-Viance, les parcelles proches de l'urbain ne font pas l'objet de déclaration à la PAC bien qu'elles soient exploitées, ce qui augure des sollicitations futures pour leur urbanisation[391]. **Pour ce groupe de communes engagées dans une visée développement durable, la prise en compte de la relation socio-économique de l'agriculture avec le territoire semble faire défaut pour accroître l'efficacité de la planification spatiale**.

C) Groupe de communes dans une approche globale avec prise en compte de l'agriculture

Les résultats relevés sur ces sept communes attirent l'attention car la SAU est en croissance de + 6,64 % entre 2000 et 2010. Pour deux d'entre elles, ce n'est pas la planification spatiale qui est déterminante mais plutôt les politiques publiques mises en œuvre dans le cadre d'un projet de territoire ou bien la vitalité de l'agriculture, en particulier sur la commune de Brignac-la-Plaine qui ne possède pas de document d'urbanisme.

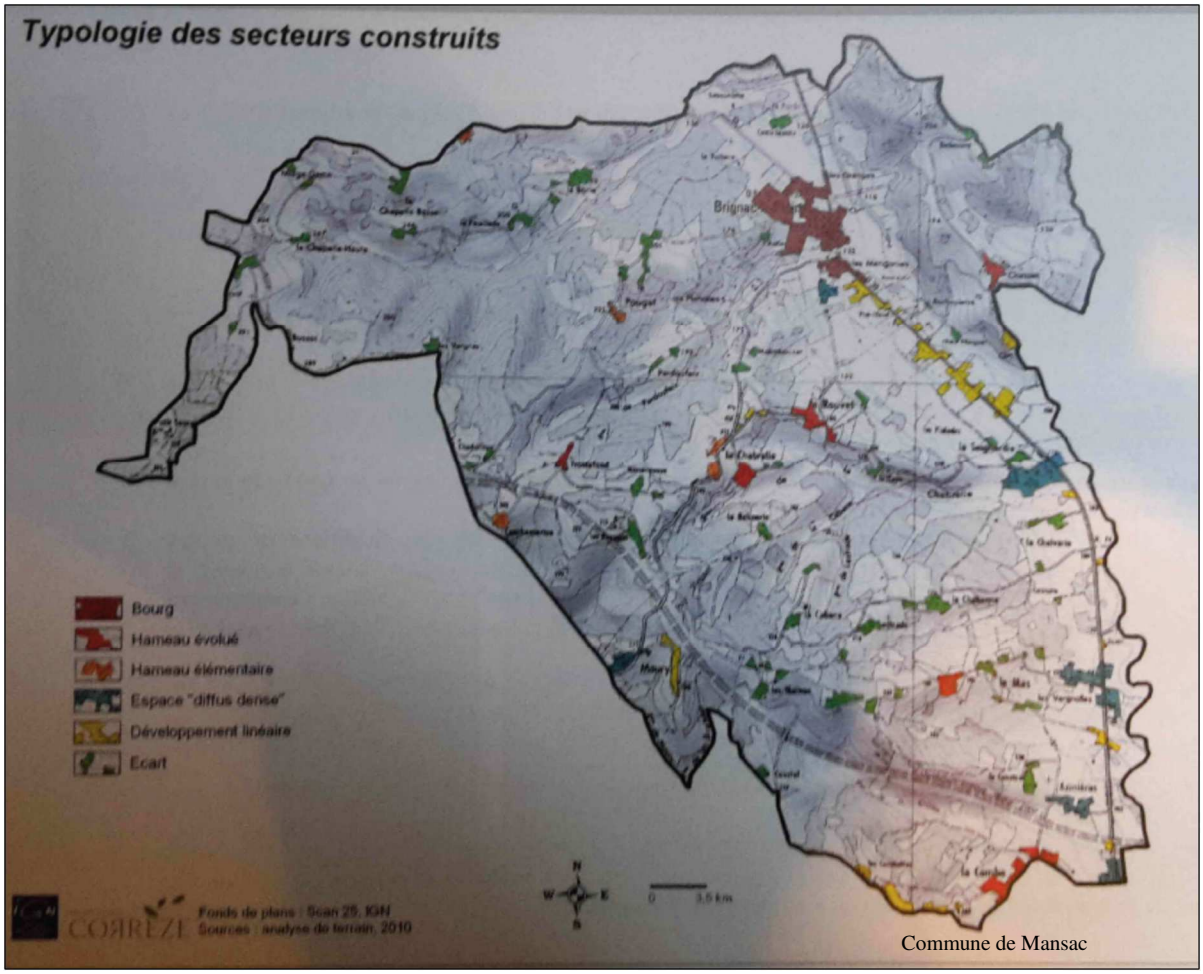
Sur la période de 1987 à 2007, **la commune de Brignac-La-Plaine** (781 habitants au RGP de 1982) a constitué une réserve foncière de 17 Ha pour conforter le bourg et créer une zone d'activité, ce qui lui permet maintenant de développer une offre résidentielle sur les terrains aménagés par la commune. La dispersion de l'habitat s'est essentiellement développée dans les années 1960 à 1980, pour l'essentiel le long de la départementale qui conduit à la Rivière-de-Mansac où se trouve l'usine la Paumellerie Electrique qui compte 1 000 salariés sur le site, mais qui a cessé son activité depuis 1984 (cf. figure 32). Le maire de Brignac conteste l'application

[390] Entretien du 21/04/2018 avec Alain Lapacherie, maire de Saint-Pantaleon-de-Larche et Jacques Vignal, DGS.

[391] Le Plan régional d'agriculture durable du Limousin de 2014 fait aussi ce constat : *« il existe un tropisme des terres agricoles non déclarées à la PAC dont la proportion augmente fortement à l'approche des grandes agglomérations »*, p. 44.

sans discernement d'une rationalisation de l'espace au regard des secteurs équipés par les réseaux, notamment pour les hameaux historiquement agricoles. En effet, les communes du Bassin de Brive sont historiquement composées de nombreux hameaux regroupant de petites exploitations agricoles, dont le nombre a réduit par le regroupement ou l'agrandissement des exploitations. Cet habitat diffus n'est plus occupé par les seuls agriculteurs et des bâtiments agricoles sont depuis transformés en habitations, dans les années 1960 les réseaux y ont été développés. De ce fait, compléter aujourd'hui ces hameaux par quelques constructions ne génère pas de coût supplémentaire pour les réseaux ou les services[392].

Figure 32 : Brignac-La-Plaine – Typologie des secteurs construits



Source : Projet de carte communale, rapport de présentation, mars 2011, p. 28.

Cependant, des constructions à usage d'habitation pour compléter des hameaux agricoles devront respecter la distance de 100 m des bâtiments agricoles, ce qui semble difficile à mettre en œuvre pour assurer une urbanisation plus regroupée. Le PADD du PLU à l'étude exprime la difficulté de la commune à s'engager dans une approche globale de l'évolution du territoire par le fait qu'il n'annonce pas les arbitrages nécessaires. En effet, pour consolider l'organisation

[392] Entretien du 30/03/2018 avec Philippe Mouzenc, maire de Brignac-La-Plaine.

urbaine de la commune il est prévu de conforter les principales centralités (bourg et hameaux proches), mais aussi d'assurer l'évolution de l'habitat isolé**. La vitalité agricole et l'offre de terrains constructibles accessibles sur le bourg seront-elles suffisantes pour assurer la contrainte nécessaire de l'urbanisation ?**

Sur **la commune d'Ayen**, commune rurale chef-lieu de canton jusqu'à la réforme territoriale de 2014, regroupant 654 habitants en 1975 et 729 en 2015, de 1977 à 1995, il n'est pas identifié de délibération du conseil municipal dans les domaines de l'urbanisme et de l'agriculture. En effet, la construction d'un Village Vacances Familles (VVF) de 72 hébergements était acquise depuis les années 1960 et la réalisation du lotissement communal d'extension du bourg engagée dans les années 1970. Dans cette période, la dénomination des commissions municipales traduit une activité gestionnaire ponctuée de réalisations d'équipements publics, le lotissement communal permettant aux salariés de l'usine de menuiseries industrielles située en bordure du bourg d'accéder à la propriété. Cette offre de logements, que l'on peut considérer en accession aidée, a sans doute contribué à localiser les constructions nouvelles en extension du bourg plutôt qu'en diffus. L'urbanisation de la commune n'est donc pas un problème et l'exécutif municipal n'est pas soumis à la pression des demandes de propriétaires fonciers en diffus. La mise en place de la nouvelle équipe municipale en juin 1995 se différencie des précédentes mandatures, la dénomination des commissions municipales préfigure un objectif d'actions transversales et fixe les axes prioritaires de travail. La commission agriculture et aménagement de l'espace rural retient l'attention au regard de l'organisation des conseils municipaux d'autres communes de la CABB. Cette première mandature sera consacrée aux études, au projet d'aménagement de bourg (PAB) et à la priorisation sur l'action éducative et culturelle. En 1996, l'élaboration d'un livre blanc permet de réaliser un diagnostic et de poser les orientations prioritaires pour l'action municipale dans les domaines de la vie sociale, de l'habitat et de l'économie pour cette centralité rurale en perte de vitesse depuis une vingtaine d'années. Sur la base du projet communal, l'étude d'une carte communale est engagée à la mandature suivante en 2002, et Ayen est retenu comme village test avec l'association Notre village[393] pour l'élaboration de l'agenda 21. Cette approche globale pour l'élaboration du projet de territoire, avec l'utilisation de plusieurs modalités (mobilisation de la ressource territoriale (Campagne et Pecqueur 2014, Op. cit.), planification spatiale et agenda 21 local) et l'intégration de l'agriculture, se traduit par une évolution de l'urbanisation maîtrisée, le maintien des commerces et services et une

[393] http://notrevillage.asso.fr/. Le label « Notre Village Terre d'avenir » permet aux collectivités rurales d'aborder le développement durable de manière concrète et adaptée, par l'élaboration d'un programme d'actions (Agenda 21 local).

agriculture qui se maintient avec une exploitation de plus sur la période 2010-2016[394] et une progression de SAU de 8,66 % (+73 Ha) entre 2000 et 2010.

La commune d'Allassac a connu deux mandats « d'urbanisme agricole » de 1983 à 1995 comme vu précédemment, avec une équipe municipale en difficulté pour gérer les conflits et représenter les groupes sociaux dominants dans une projection territoriale. La nouvelle équipe élue en 1995 a priorisé le premier mandat sur l'agriculture avec les politiques de soutien aux jeunes agriculteurs et une gestion transitoire de l'urbanisme par le prolongement du MARGU. L'étude du PLU engagée en 2002 affiche l'agriculture comme *« principal potentiel économique de la commune »* et des mesures sont envisagées pour protéger l'agriculture des conflits d'usages, mesures réglementaires qui ne peuvent pas être validées dans le document approuvé en 2006 en raison d'une approche exclusivement spatiale et réglementaire, approche qui n'interroge pas les modalités de cultures ou l'organisation de ces dernières au regard de l'imbrication des espaces urbains et agricoles. **Sur la période 2000-2010, la SAU progresse de 66 Ha (3,07 %), résultat qui semble beaucoup plus lié à la politique publique agricole** qu'à la planification spatiale effective à compter du 20 juillet 2006 seulement.

Les communes de Noailles (en 2005) **et Turenne** (en 1999) qui ont connu un changement d'équipe municipale en 1995 contiennent l'urbanisation avec une carte communale et des dispositions de protection de l'agriculture. En dehors de la planification spatiale, la consultation des archives n'a cependant pas permis de déceler une politique agricole spécifique. Noailles voit sa SAU progresser de 96 Ha et + 47,29 % (effet amplifié par des surfaces gagnées sur les communes voisines et les boisements)[395] et Turenne voit sa SAU diminuer de 161 Ha (- 15,44 %) en raison d'un enfrichement d'anciennes parcelles de vignes ou de fruitiers et d'une extension des parties boisées, processus amorcé dans les années 1990[396].

Pour Noailles, le PLU approuvé en 2014 prévoit une surface de zone agricole (A) de 472 Ha (37,5 % de la surface communale) qui est supérieure à la SAU (30,9 % de la surface communale). L'élaboration du PLU a permis une approche globale avec le PADD et dans cette commune résidentielle très proche de Brive il semble que ce soit la volonté du maire et la qualité de l'étude qui aient permis le résultat avec une réelle prise en compte de la préservation des

[394] Entretien du 06/02/2018 avec Jérôme Perdrix, Maire-Adjoint et Laurine Dufour, conseillère municipale et agricultrice.
[395] Source : rapport de présentation du PLU de 2014.
[396] Source : rapport de présentation de la carte communale de 2006.

espaces agricoles. Cependant, la question agricole n'est pas présente au conseil municipal car les élus n'intègrent pas ces problématiques dans leur action municipale. Pour la maire de Noailles, le PLU n'est pas suffisant pour la préservation de l'agriculture mais c'est un préalable qui devrait être généralisé. Il y a lieu de développer des politiques locales notamment sur la gestion du foncier pour favoriser les installations d'agriculteurs[397].

La commune de Turenne[398] a engagé l'élaboration d'un PLU en 2013 dans une démarche de projet concerté avec les habitants. Turenne figure parmi les sites les plus prestigieux du Limousin avec le site de la « butte de Turenne » défini comme « site classé » par décret en Conseil d'État du 27 avril 2010[399]. Nouvellement élu en 2001, le maire de Turenne souhaite mettre en place une opération « Grand Site de France »[400] associant le paysage, le patrimoine et l'agriculture. Pour ce faire, il est envisagé un syndicat intercommunal qui a été rapidement mis en échec par la construction de l'agglomération et par les représentants de l'État qui avaient pour mission de réduire les structures intercommunales[401]. Ce projet ne reçoit pas non plus l'adhésion des agriculteurs qui ne voyaient que les contraintes que cela engendrerait[402]. L'objectif d'approche transversale pour un exercice de prospective communale ne se concrétisera qu'après le premier apprentissage de la carte communale de 2006 (il fallait enrayer le mitage), avec l'élaboration du PLU à partir de 2013. Pour cela, Turenne est la commune de la CABB qui affecte le budget le plus important pour cette étude avec 44 000 € HT[403], démarche qui permet une approche globale avec un travail important sur les thèmes du paysage, du patrimoine et de l'agriculture. La ressource territoriale est ici pleinement mobilisée pour fédérer sur le projet communal, et les zones constructibles pour l'habitat de la carte communale sont réduites de 131 Ha (dont 35 Ha de disponibles) à 62 Ha (dont 18 Ha de disponibles)[404]. Ainsi pour reprendre le critère de densité évoqué précédemment pour les communes de la CABB, le PLU fera évoluer la densité de 4 à 9 logements à l'hectare[405]. La démarche de projet nécessaire pour ce résultat c'est la *« […] recherche d'équilibre, et l'expérience a montré que la*

---

[397] Entretien du 06/02/2018 avec Nicole Taurisson, maire de Noailles.

[398] Yves Gary, le maire de Turenne, est un ingénieur agronome qui a travaillé à la chambre d'agriculture et s'est notamment occupé des installations, domaine où il a constaté deux discours de la part des représentants de la profession : une défense des installations de jeunes dans les instances régionales et de retour dans la commune une inscription dans la course à l'agrandissement des exploitations.

[399] Source rapport de présentation du PLU.

[400] https://www.grandsitedefrance.com/label

[401] A défaut d'opération « grands sites » l'équipe municipale obtiendra le classement en 2010.

[402] Entretien du 28/03/2018 avec Yves Gary, maire de Turenne.

[403] Montant qui est aussi à rapprocher de la taille de la commune 822 habitants au RGP 2014 pour une superficie de 2 803 hectares.

[404] Source : rapport de présentation du PLU.

[405] Rapport du nombre de logements recensés en 2014 sur la surface totale des zones constructibles pour l'habitat

persévérance pour tendre vers l'objectif affiché n'empêche pas d'être réélu. Il faut beaucoup d'humilité et de modération, on ne réussit pas tout, on essaie de faire au mieux ». Le maire de Turenne est par ailleurs préoccupé par la simplification des modes de production agricole, notamment avec l'élevage de « broutards »[406], car l'agriculteur devient un producteur de matière première, sans valeur ajoutée pour le territoire et ce sera une catastrophe à terme car cela génèrera des transports sur de longues distances. A ce jour, à la CABB les discussions n'ont pas lieu sur le lien socio-économique de l'agriculture avec le territoire ainsi que sur les conséquences des différents modes de production[407].

Pour la **commune de Mansac**, seule commune de ce groupe couverte par un POS depuis 1992, l'effet de la crise (fermeture de la Paumellerie Electrique et impact sur les doubles actifs agricoles) conjugué avec l'impact de l'autoroute A 89 (échangeur) se traduit par une diminution de la SAU entre 2000 et 2010 de 42 Ha (- 5,46 %). Ce phénomène est amplifié par des surfaces agricoles acquises et/ou cultivées par des agriculteurs de la commune voisine de Brignac-la-Plaine où l'agriculture y est plus dynamique avec des exploitations plus importantes (SAU moyenne de 34 Ha en 2010 contre 30 Ha pour Mansac)[408]. La commune a élaboré son agenda 21 en 2009, et obtenu sa labellisation en 2011. En 2001, un remembrement général lié à la réalisation de l'autoroute A 89 est réalisé, le POS est mis en révision en 2002 et un premier PLU est approuvé en 2006 puis mis en révision en 2014. L'expérience de Mansac montre que le changement de destination des locaux agricoles désaffectés, car ils n'ont plus d'usages agricoles ou qu'ils ne répondent plus aux besoins de l'agriculture, n'est pas anticipé. La plupart des anciennes granges constituent un patrimoine qui mérite d'être mis en valeur et cela permet de créer des logements sans nouvelles constructions, ce sera examiné dans la révision. Depuis le Grenelle de l'environnement la maire de Mansac trouve que l'on avance trop la contrainte en préalable de la démarche de projet et que l'adaptation au contexte local est insuffisante[409].

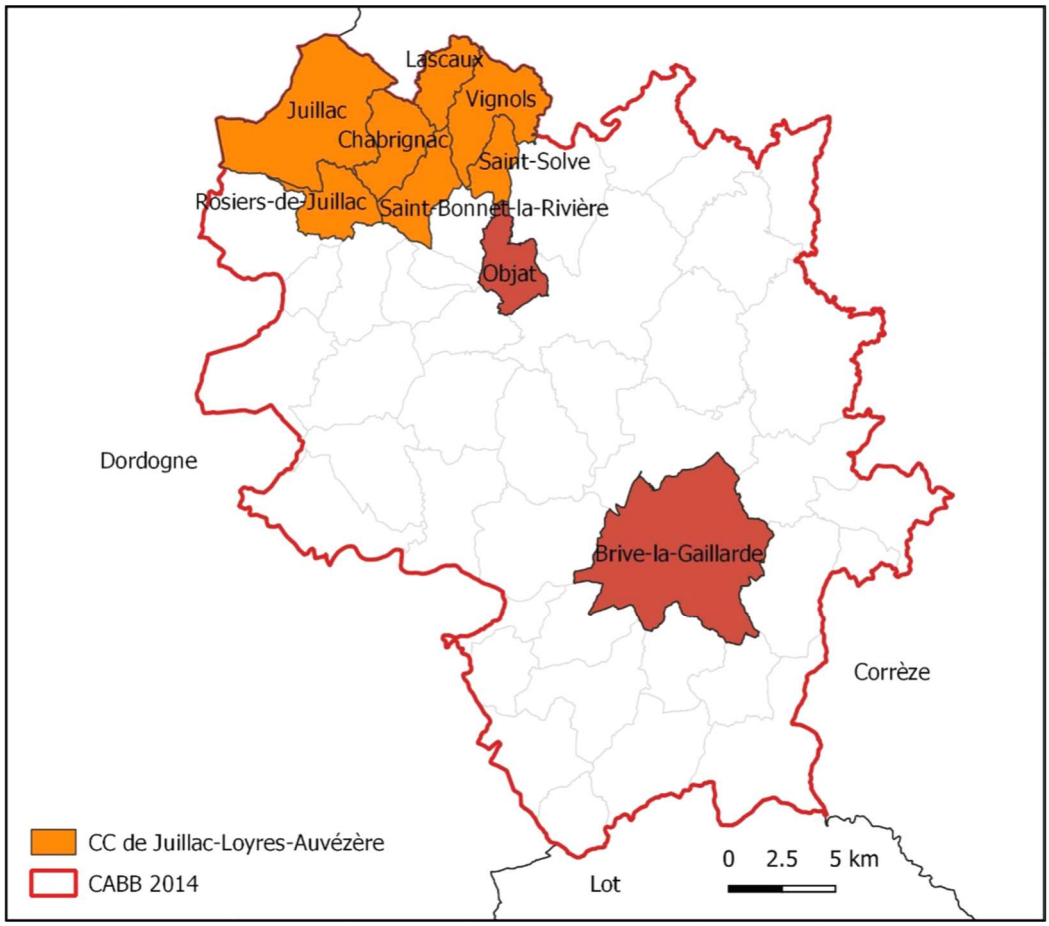
Une tentative de planification intercommunale

La communauté des communes de Juillac-Loyres-Auvézère, située à l'extrémité Nord de la CABB, regroupe des communes qui perdent de la population y compris Juillac le chef-lieu de

[406] La Corrèze est réputée pour l'élevage de veaux de lait (labellisé), tandis que le « broutard » est ensuite envoyé dans une autre région pour un engraissement avant abattage.
[407] Entretien du 28/03/2018 avec Yves Gary, maire de Turenne.
[408] Entretien du 13/02/2018 avec Régine PORTE, Maire-Adjointe (Aménagement du territoire, Agriculture et Solidarité), agricultrice.
[409] Entretien du 13/02/2018 avec Isabelle David, maire de Mansac.

canton qui n'a pas retrouvé le niveau de population de 1982[410]. Dans ce contexte, l'élaboration du PLUI est influencée par la recherche d'une optimisation des possibilités d'accueil résidentiel qui se traduit par des zones constructibles généreuses, avec une densité des zones d'habitat de de 2 à 3 logements à l'hectare et son corollaire dominant de réduction de la SAU, avec une exception sur la commune de Lascaux où l'agriculture semble plus dynamique. La planification spatiale intercommunale traduit plus une approche communale de répartition des droits à bâtir, qu'une véritable stratégie territoriale construite sur un projet intercommunal fédérant les acteurs, sans doute liée à l'apprentissage de l'utilisation de l'outil PLU dans une démarche intercommunale. Le regroupement au sein de la CABB créée en 2014 fait que la compétence urbanisme est redevenu communale et que la coopération intercommunale est englobée dans une structure de 48 communes, ce territoire se trouvant éloigné de plus de 20 Km de Brive (cf. Figure 33).

Figure 33 : La communauté des communes de Juillac-Loyres-Auvézère



Source : IGN BD carto

[410] 1 215 habitants en 1982 et 1 136 en 2014 (source RGP 1982 et 2014).

En Juillet 2010, la DREAL[411]Limousin diffusait le numéro 5 « Les Synthèses » au titre évocateur « Urbanisation : le paradoxe Limousin ». Dans cette publication, l'analyse de l'évolution de la tâche urbaine, en 2006, montre que dans cette région rurale où la croissance de la population est faible, la surface urbanisée représente 1 600 m² par habitant, soit le double de la moyenne nationale[412]. Pour la CABB, de 1988 à 2010, la perte de SAU est de 3 610 hectares (- 9,70 % comparé au -5,78 % pour la France métropolitaine). Ce paradoxe limousin décrit par la DREAL, s'est amorcé dans le contexte d'élaboration du SDAU de l'agglomération de Brive de 1976, et s'est poursuivi avec le Schéma Directeur de 2000. Au-delà d'une politique publique peu volontariste pour contraindre l'urbanisation sur la période de 1999 à 2009, les pratiques locales sont encore marquées par *« une augmentation des tailles des parcelles en habitat individuel dont la moyenne des terrains d'assiette est passée de 1 700 à 1 900 m² »*[413]. L'analyse des documents d'urbanisme et des politiques locales mises en œuvre sur la période 1995 à 2008 met en visibilité trois types de politiques présentées précédemment, avec une appropriation différente des nouvelles dispositions de la loi SRU.

Les communes du premier groupe qui poursuivent leur urbanisme d'expansion en ignorant ou évitant l'agriculture ne semblent pas avoir intégré la rupture opérée par la nouvelle législation, elles continuent leur gestion exclusive de droits à bâtir, c'est-à-dire un « urbanisme agricole », avec tentative d'en pérenniser la cogestion avec les services de l'État. Ces derniers, avec des nuances selon les collectivités, ne s'inscrivent plus dans cette cogestion.

Les communes du deuxième groupe saisissent l'opportunité de la rupture opérée par la loi SRU pour changer de cap, mais en l'absence de prise en compte de l'agriculture dans sa dimension sociale, n'obtiennent pas de résultats significatifs, sans doute encore en partie liés au décalage dans le temps des effets d'une politique publique.

En revanche, pour **le dernier groupe de communes** engagées depuis la fin des années 1990 dans une approche désectorisée pour construire une visée territoriale dans les objectifs de développement durable les résultats sont encourageants. **Ces communes semblent s'inscrire dans un agriurbanisme opérationnel qu'il convient de confronter à d'autres expériences territoriales, dans une diversité de contextes, pour mettre en visibilité des enseignements**

[411] Direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement.
[412] DREAL Limousin, Développement durable en limousin, Les synthèses, n°5 juillet 2010.
[413] Source : projet de SCOT arrêté par délibération du 13 décembre 2011, avis de l'État du 30 avril 2012, p. 5.

en capacité d'influer pour la mise en œuvre de nouvelles approches en urbanisme, au service d'un objectif de développement territorial durable.

Dans cette période d'appropriation des nouvelles dispositions de la loi SRU par les collectivités locales, émergent des conflits d'usages liés à une imbrication de plus en plus présente de l'urbain avec les espaces agricoles, conséquence d'un « urbanisme agricole ». Le plus saillant d'entre eux en Corrèze concerne la cohabitation difficile des vergers de pommiers avec l'urbain.

2. CABB : les conflits d'usages comme marqueurs d'une approche sectorielle en impasse

Historiquement les plateaux bien drainés du haut Limousin, notamment dans les coteaux du « bas pays de Brive », par leur exposition et leur altitude située entre 300 et 500 m, permettent la production de pommes avec des variétés locales qui sont remplacées par la pomme Golden dans le cadre de l'introduction de variétés plus productives dans les années 1950, comme ce fut le cas pour le maïs hybride (Mendras 1967, Op. cit.). Ainsi les vergers de variétés locales sont-ils remplacés par des vergers de Golden développés par des négociants en fruits et légumes dans le sud de la Haute Vienne. Dans le Bassin de vie d'Objat situé au Nord de la CABB les cultures de vergers de variété Golden sont développées par Yves Chauffaille. Il crée un premier groupement de producteurs de pommes en 1969 devenu GIE Perlim en 1976 (Marty 2013, Op. cit.)[414] qui regroupe à ce jour 26 pomiculteurs sous contrat et une production annuelle de 28 000 tonnes ainsi que 550 producteurs de noix sous contrat pour une production annuelle de 3 800 tonnes[415]. Les producteurs sous contrat avec ce GIE sont issus des trois départements (Corrèze, Dordogne et Haute Vienne) et bénéficient de l'appellation d'origine protégée (AOP) « pomme du Limousin ». Reconnue AOC (Appellation d'Origine Contrôlée) en 2004 l'appellation prend une dimension européenne en décrochant la certification AOP (Appellation d'Origine Protégée) en 2007 et devient ainsi la seule pomme en France à bénéficier d'une AOP. Cette reconnaissance est le fruit d'un long travail technique pour maitriser les modes de conduite des vergers et adapter le produit à la demande du consommateur[416]. L'appellation est

[414] Entretien de Pauline Marty avec Yves Chauffaille, expéditeur, 22 novembre 2011.

[415] Source : http://www.perlim.com/fr/perlim

[416] Entretien du 24/04/2018 avec Laurent Rougerie, Président du Syndicat de Défense des Pommes du Limousin (SDPL).

présente dans quatre départements (Dordogne, Haute-Vienne, Corrèze et Creuse) et 100 communes, 200 producteurs cultivent 2 300 Ha de vergers[417] (cf. Figure 34). Sur le territoire de la CABB 15 communes sur 48 sont concernées par l'AOP (cf. Figure 35). Les quatre coopératives (Cooplim, Limdor, Meylim et le GIE Perlim) commercialisent 90 % de la production et regroupent 80 % des producteurs[418].

Jusque dans les années 2000, sur le territoire de la CABB les conflits entre l'agriculture et les autres usages ne sont pas prégnants, les agriculteurs ont délégué à leurs représentants élus municipaux la défense de leurs intérêts dans l'aménagement territorial[419]. Dans ce climat consensuel les différents acteurs semblent y trouver leur compte : les élus avec la bienveillance des services de l'État gèrent les droits à bâtir (« urbanisme agricole » évoqué précédemment) en essayant de satisfaire les demandes exprimées par les propriétaires fonciers (souvent agriculteurs), la cohabitation des habitants avec l'activité agricole ne génère pas de tensions.

Un changement s'opère avec l'accroissement du caractère multifonctionnel de l'espace périurbain et rural générateur de conflits d'usages (Caron et Torre 2006; Torre et al. 2013), en particulier lorsque que les zones de cultures intensives cohabitent avec des zones résidentielles (Nicourt 2013, Op. cit.), c'est le cas notamment pour les vergers de pommiers en Corrèze et de la vigne en Gironde. A partir des années 2000, les populations urbaines venues s'installer dans les communes rurales de la CABB commencent à contester l'agriculture proche des habitations, au regard des nuisances sonores, environnementales et de santé publique. C'est dans ce contexte que l'association Allassac ONGF[420] se constitue pour *« donner suite à l'initiative de quelques riverains qui, dès fin 2005, s'interrogent sur les dangers des pesticides agricoles, utilisés en grande quantité à proximité de leurs lieux de vie »*[421].

---

[417] Source : http://www.pomme-limousin.org/aventure-humaine/hommes/

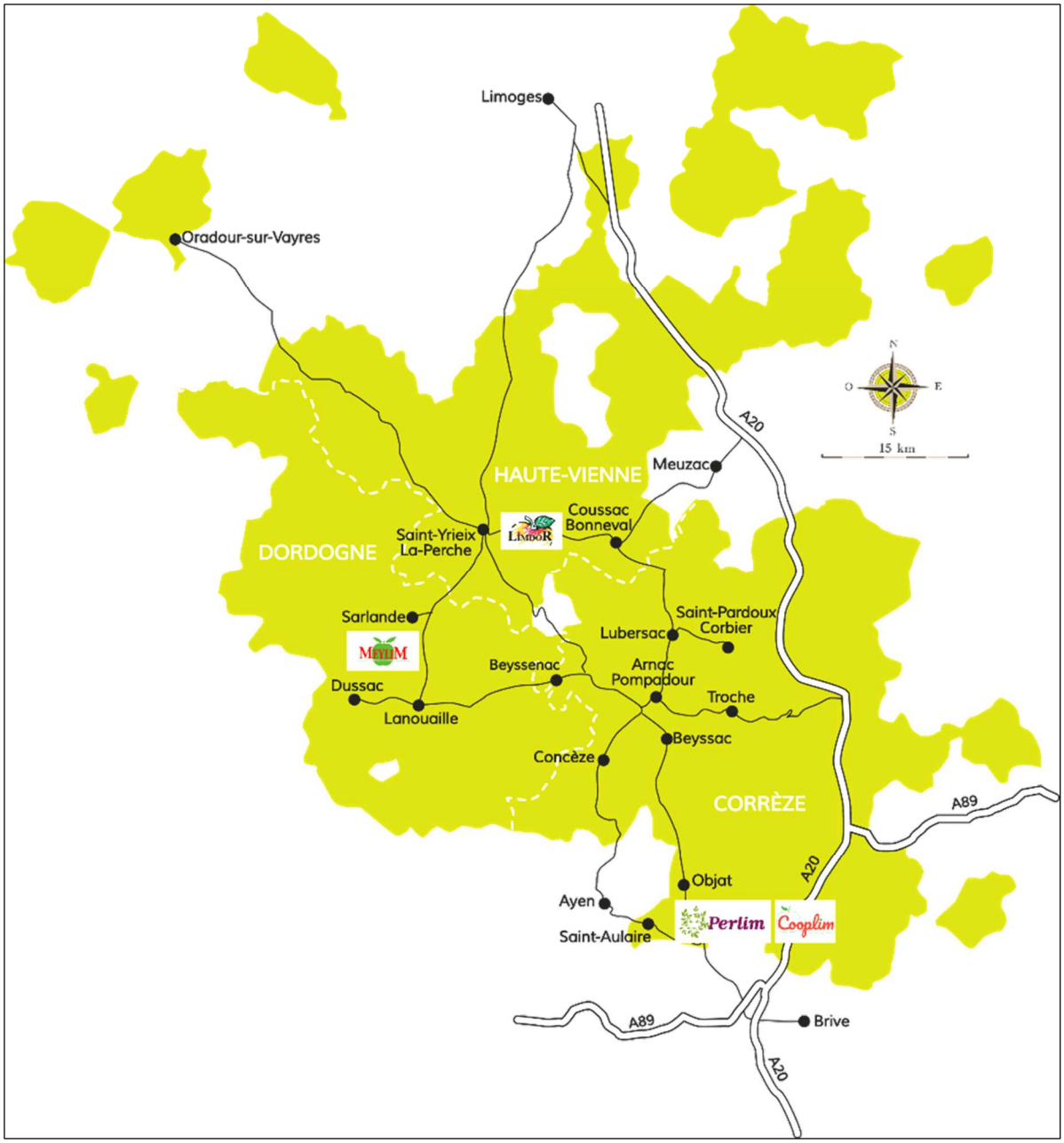
[418] Entretien du 24/04/2018 avec Laurent Rougerie.

[419] Constat révélé lors des entretiens.

[420] Allassac ONGF : Œuvrons pour la nature et les générations futures.

[421] Source : http://www.ongf.org/a-propos . Allassac ONGF a reçu le soutien de l'association des 280 médecins limousins alertant sur les dangers des pesticides, mais également de l'association Phyto-victimes regroupant les agriculteurs victimes des pesticides. De ce partenariat, est né le slogan de l'association : Agriculteurs, riverains, particuliers, médecins, Tous unis face aux dangers des pesticides. Fabrice Micouraud, porte-parole de l'association est membre du conseil d'administration de l'association nationale Générations futures https://www.generations-futures.fr/ .

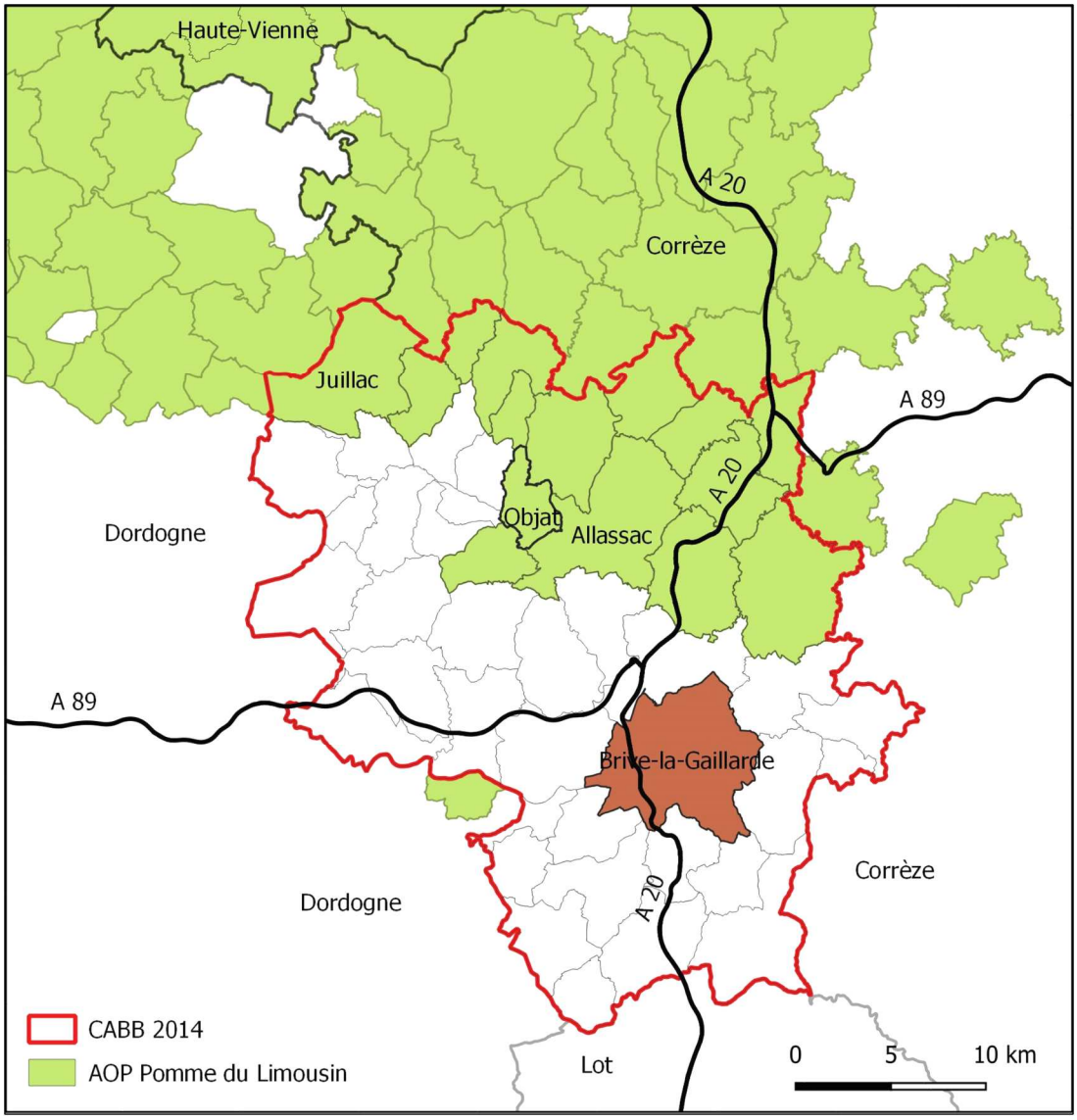
Figure 34 : Territoire de l'AOP « pomme du Limousin »



Source : http://www.pomme-limousin.org/aventure-humaine/hommes/

L'émergence de ce conflit centré sur un objectif de santé publique relaie les préoccupations des riverains des vergers, trois ans avant la première réglementation française suite au Grenelle de l'environnement avec le plan Ecophyto 2018 adopté en 2008, et la Directive européenne n° 2009/128/CE du 21/10/09 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable.

Figure 35 : Les communes de la CABB en AOP « pomme du Limousin »



Source : IGN BD carto, cahier des charges de l'appellation d'origine « Pomme du Limousin » homologué par arrêté du 13 avril 2017

a) Conflit de la pomiculture, l'approche sectorielle en échec

Lors des premiers travaux d'investigations à la CABB en janvier 2016, lorsque le sujet du conflit de la pomiculture présent dans les médias est abordé dans le cadre de cette recherche, les interlocuteurs semblent embarrassés. Les propos des représentants de la Chambre d'agriculture de la Corrèze comme des services de la CABB n'expriment-ils pas les difficultés de ces deux acteurs à s'impliquer dans la gestion d'un conflit qui prend une dimension nationale

par sa médiatisation[422], dépasse leur champ de compétence ou limites territoriales d'intervention ? L'approche sectorielle de la CA 19 permet-elle d'intégrer cette problématique sociétale ? L'élaboration des documents de planification spatiale suite à la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) de 2000 s'appuie sur trois principes fondamentaux définis à l'article L123-1 du code de l'urbanisme : équilibre, diversité des fonctions urbaines et de mixité sociale, respect de l'environnement. En quoi cette émergence d'un problème de santé publique qui n'est pas inscrit dans l'agenda politique local peut-il générer un doute dans la légitimité à agir de la commune d'Allassac ? Le conflit de la pomiculture peut-il constituer une opportunité pour la décision publique dans le champ de l'aménagement et de l'urbanisme ?

Au regard des tensions existantes sur les questions agricoles et la gestion du droit des sols sur la commune d'Allassac, tensions au cœur de la conquête du pouvoir par les équipes municipales aux élections de 1983 et de 1995 évoqué précédemment, **il n'est pas surprenant que le foyer de la contestation citoyenne des effets négatifs de l'agriculture intensive se situe dans cette commune** qui de plus regroupe 10 % des surfaces de vergers des 30 communes Corréziennes, soit 220 Ha[423]. Le pouvoir communal s'enracine dans la gestion des conflits locaux et a pour objet, par sa gestion territoriale et sa politique foncière, d'arbitrer entre les divers types d'usage du sol en privilégiant un mode particulier de développement urbain. L'équipe municipale de 1983 a été élue par la fédération des oppositions à l'élaboration du POS validée par l'équipe sortante, ce qui en l'absence de document d'urbanisme opposable place le nouveau maire dans un rôle d'intercession auprès des services de l'État pour obtenir la constructibilité des parcelles à la demande des propriétaires fonciers. Ce positionnement politique en dehors de tout projet global pour le territoire, c'est-à-dire dans une approche sectorielle de défense des intérêts des petits propriétaires fonciers, ne peut que se traduire dans la première carte communale (ou MARGU[424]) par des surfaces urbanisables très généreuses. De ce fait, dans les coteaux où sont localisés les vergers de pommiers, le MARGU valide des zones d'habitat dispersé dans ce secteur historique de constructions agricoles diffuses, en particulier au sud-Est du hameau de La Meyranie (cf. figure 36). **Cette ouverture à l'urbanisation de secteurs diffus contribue à l'accroissement de zones de confrontation de l'habitat avec les vergers de pommiers objets de traitements phytosanitaires fréquents**

[422] Reportage télévisuel « envoyé spécial » du 5 mars 2015 « Peut-on encore manger des pommes ? ».

[423] Source : archives municipales d'Allassac, compte rendu de la réunion du 19/12/2005, intervention d'un représentant de la CA 19.

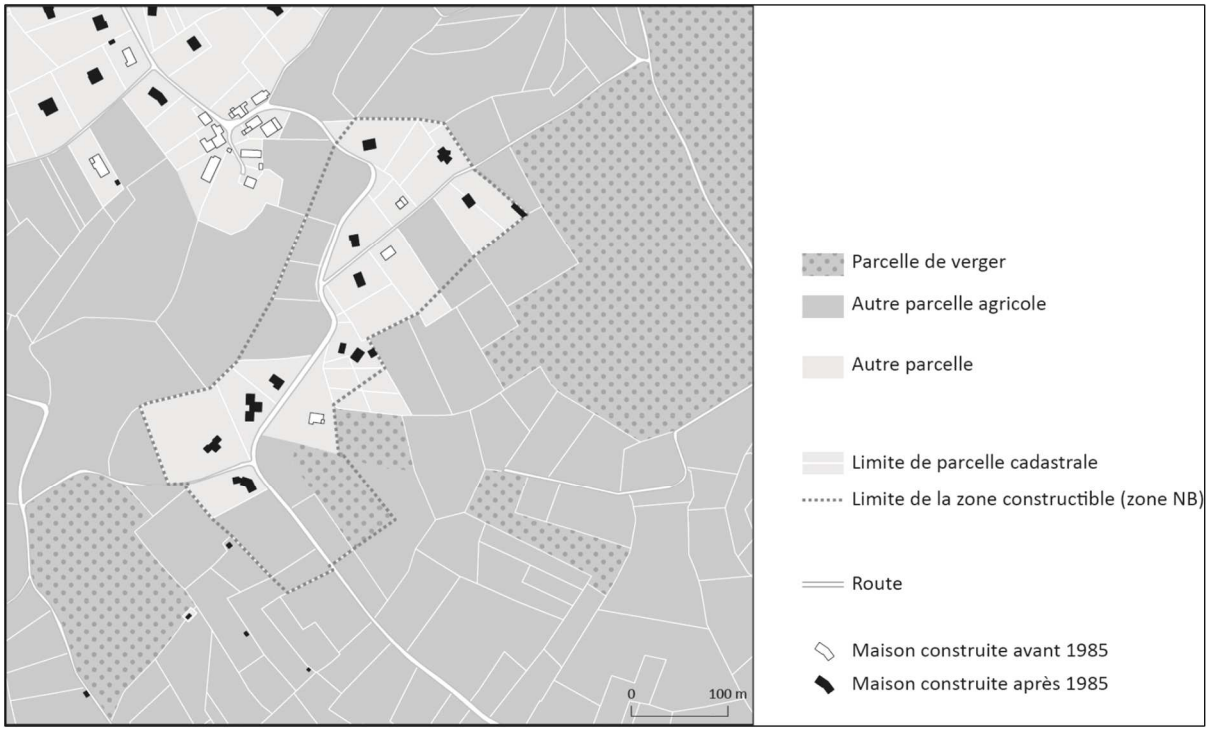
[424] MARGU : modalités d'application du règlement général d'urbanisme

(39 par an en moyenne)[425]. L'émergence du conflit entre les pomiculteurs et les riverains au début des années 2000 se produit pendant la phase d'élaboration du PLU, dans un contexte où la cogestion précédente du droit des sols entre la commune et l'État par la carte communale (ou MARGU) n'a pas contenu (voire a favorisé ou accéléré) la dispersion de l'habitat. L'observation de l'évolution de l'occupation des sols met en visibilité des constructions réalisées dans les espaces agricoles sur la période 1977 à 2000, en particulier sur le secteur de La Meyranie (cf. Figure 36). **Sur la période 1979 à 2000 les surfaces de vergers** comptabilisées au siège de l'exploitation sur la commune d'Allassac **passent de 49 Ha à 152 Ha**[426] **ce qui contribue au rapprochement de ces cultures des zones d'habitat**.

L'équipe municipale élue en 1995, sur un programme proposant un projet global pour la commune avec notamment des objectifs agricoles et urbains, met en œuvre des mesures pour l'agriculture au début du mandat et inscrit la traduction du projet communal dans le PLU pour le début du mandat suivant (2001-2008). L'élaboration du PLU fait l'objet d'une attention particulière pour l'agriculture, l'objectif de l'équipe municipale est de mettre les agriculteurs à l'abri des conflits d'usages. Le problème de la pomiculture et des conflits avec les riverains est évoqué lors d'une réunion avec les partenaires associés le 19/12/2005, le compte rendu révèle une approche de mise à distance par les élus et les représentants de la profession agricole. Seul le représentant de la DIREN[427] aborde le sujet en indiquant que *« le vrai problème est celui de l'utilisation des produits phytosanitaires et que la règle est de faire en sorte que ceux-ci n'aillent pas sur la propriété d'autrui »*[428]. La commune d'Allassac, soucieuse de protéger les agriculteurs de ces conflits, souhaite introduire, dans le PLU de 2006, une distance de protection de 50 m entre le verger et l'habitation voisine, ce qui n'a pas été accepté par les services de l'État sur le plan juridique. En effet, le code de l'urbanisme réglemente une distance entre les constructions et une limite de parcelle, mais au regard des activités agricoles, seule une distance réciproque de 100 m est indiquée visant à respecter les seuls bâtiments d'élevage.

[425] Source : Agreste Primeur n° 323 - mars 2015, http://agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/primeur323.pdf
[426] Source RGA 1979 et 2000
[427] DIREN : Direction Régionale de l'Environnement
[428] Source : archives municipales d'Allassac, compte rendu de la réunion du 19/12/2005.

Figure 36 : Allassac « Lameyranie » zonage du MARGU 1986



Source : MARGU 1986 et données IGN (O. Pissoat)

Lors de l'avis des personnes publiques associées la Chambre d'agriculture propose une identification de 13 parcelles proches de zones d'habitat afin qu'elles puissent après disparition des vergers retourner en terre et une identification des parcelles susceptibles d'accueillir de futurs vergers. Par ce courrier la CA 19 demande aussi la suppression d'un espace boisé classé (EBC) qui a été instauré pour protéger un captage d'eau potable, car il remet en cause la plantation d'un verger pour lequel une demande d'autorisation de défrichement est en cours d'instruction. **Ces échanges autour du projet de PLU mettent en visibilité une approche sectorielle qui ne peut pas s'inscrire dans la résolution d'un conflit autour d'une question de santé publique, que ce soit la commune qui attend une solution réglementaire en urbanisme** qui n'existe pas, le problème ne s'étant pas posé jusque-là (représentatif de l'impensé de la question agricole en urbanisme) **ou la chambre d'agriculture qui défend l'intérêt d'un agriculteur sans approche globale de l'écosystème**, notamment la gestion de la ressource en eau potable. Pour l'ajustement du PLU au regard de l'identification des parcelles demandées par la chambre d'agriculture, la commune délimite des zones naturelles protégées en contiguïté de l'habitat et des zones agricoles sur des parcelles de peuplement forestier à défaut d'autre possibilité réglementaire. Cette solution ne satisfait ni les agriculteurs *« par crainte de voir leur mode de culture figée »,* ni les associations de défense de l'environnement qui voient dans cette décision le recul des espaces forestiers sous l'influence de l'agriculture

intensive[429]. Ce contexte a pour effet de générer une situation d'affrontement, alimentée par l'absence de dialogue et une méconnaissance réciproque : d'un côté les arboriculteurs ne comprennent pas que les riverains puissent porter un jugement sur leurs pratiques professionnelles responsables, de l'autre les riverains ignorent les contraintes des arboriculteurs. Ainsi la démarche de l'association Allassac ONGF auprès des arboriculteurs pour l'élaboration d'une première charte, sans la médiation des pouvoirs publics, se termine-t-elle par un document rédigé unilatéralement en 2011, les membres de l'association ayant quitté la réunion de travail où ils ne pouvaient pas être entendus. Ce premier document intitulé « Conseils aux arboriculteurs de l'AOP pomme du Limousin pour favoriser les relations de bon voisinage », considéré comme un guide des bonnes pratiques, met en valeur le professionnalisme, la compétence et la responsabilité des arboriculteurs. Il ne génère pas de changement de pratiques chez les professionnels, constat réalisé par les services de l'État comme par les représentants actuels de la profession lors des entretiens. **Le conflit prend naissance et se renforce en parallèle des politiques publiques mises en œuvre, un PLU qui n'apporte pas de réponse et des arboriculteurs qui respectent les réglementations en vigueur** (Pham et Torre 2012), en l'absence de précédent.

Les multiples requêtes réalisées auprès des pouvoirs publics par Allassac ONGF ne permettent pas une prise en compte du problème des pesticides, ce qui amène cet acteur, après l'échec de la charte de 2011 à utiliser la prise de parole par les médias pour mobiliser l'opinion publique, dans le but d'inscrire la question du recours aux pesticides dans l'agenda public. Ce positionnement ne constitue pas pour autant une rupture du dialogue car l'association participe aux différentes réunions organisées par le Sous-Préfet (Ibid.). Lors de la réunion du 21 décembre 2011 en sous-préfecture de Brive, ne sont abordées que les relations de voisinage entre l'activité agricole et les riverains : règles dans les documents d'urbanisme, modalités de gestion des conflits, dispositions de plantation ou replantation, communication pour les propriétaires riverains des vergers. Le problème de santé publique porté par Allassac ONGF est renvoyé aux instances nationales en charge de la mise en œuvre du plan Ecophyto 2018, avec un comité de suivi composé d'experts scientifiques et de représentants de la profession[430]. Cette réponse ne peut pas satisfaire l'association, car c'est la poursuite d'une approche sectorielle avec la seule profession agricole et une expertise contestée car *« elle mobilise des compétences partielles et, partant, partiales. Dès lors, l'expertise devient en tant que telle suspecte : qui*

[429] Source : archives municipales d'Allassac, rapport du commissaire enquêteur du 17/07/2006.

[430] Source : archives municipales d'Allassac, compte rendu de la réunion du 21/12/2011 en sous-préfecture de Brive.

garantit la validité de son savoir ? » (Commissariat Général au Plan 2005). Dans cette période *« l'inspection générale de l'agriculture juge que les compétences techniques du ministère de l'Agriculture sur l'usage des pesticides sont insuffisantes pour faire face aux enjeux actuels »* (Blanchet et Dreyfus 2013 in Laurent et Landel 2017, Ibid., p. 318), ce qui ne peut que conforter la suspicion sur l'expertise mobilisée et développer le sentiment de non prise en compte du problème par le refus de l'aborder localement. En effet, l'association Allassac ONGF n'est pas isolée en territoire corrézien, elle est impliquée par un de ses représentant dans l'association Générations Futures. Cette dernière mobilise au niveau national une expertise scientifique dans les domaines de l'agriculture, de l'environnement et de la santé, associant des acteurs de terrain notamment agriculteurs[431], ce qui la positionne dans une approche transversale avec, et dans une certaine mesure, une capacité de mise à distance du problème à gérer même si c'est difficile dans un débat passionné. **Cette organisation en réseau avec des comités locaux et son approche transversale d'Allassac ONGF lui permettent une certaine objectivation pour son implication dans la gestion de ce problème public.**

b) Conflit et prise de parole pour infléchir une politique publique

La prise de parole de l'association mobilise la télévision régionale et nationale, les médias nationaux et la presse quotidienne régionale, complétée par l'organisation de marches blanches et de manifestations d'alertes sur les pesticides. Ainsi le 28 novembre 2014, une manifestation organisée par l'association locale a-t-elle rassemblé 400 personnes à Allassac[432], rejointes par les associations Alerte des médecins sur les pesticides (AMLP) créée en juin 2013[433] et Phyto-victimes[434]. Ceci contribue à l'amplification du rapport de force en faveur des riverains, jusqu'à l'électrochoc provoqué par le reportage télévisuel « envoyé spécial » du 5 mars 2015 « Peut-on encore manger des pommes ? ».

> *« Une date clé qui a été le « reportage d'envoyé spécial ». […] là on est arrivé à l'apothéose de leurs revendications (Allassac ONGF) […] reportage de plus de*

---

[431] Fabrice Micouraud porte-parole d'Allassac ONGF est membre du bureau de Générations Futures (évoqué précédemment), composition du comité scientifique consultable à l'adresse : https://www.generations-futures.fr/qui-sommes-nous/

[432] Source FR3 Aquitaine (https://france3-regions.francetvinfo.fr/nouvelle-aquitaine/2014/10/28/mobilisation-contre-les-pesticides-allassac-579758.html) et entretien du 23/04/2018 avec Fabrice Micouraud porte-parole de Allassac ONGF.

[433] https://www.alerte-medecins-pesticides.fr/?page_id=11

[434] L'association Phyto-Victimes est créée en 2011 : https://www.phyto-victimes.fr/lassociation-phyto-victimes/
L'association Générations Futures a contribué fortement à la structuration de cette association (mise en à disposition des compétences et de l'expérience, rédaction des statuts, propositions de projets pour 2012, rédaction des statuts, création du site internet et achat de l'hébergement, des noms de domaine, médiatisation etc.) https://www.generations-futures.fr/qui-sommes-nous/un-peu-d-histoire/

20 minutes sur la pomme du Limousin, ils ont parlé du « triangle de la mort », […] mais il faut avouer aussi que les professionnels ne voulaient pas leur parler […] Là ils se sont vraiment fait entendre. […] Ce reportage a été pour nous une véritable douche froide et les tensions se sont renforcées. […] A l'époque ils avaient fait venir la candidate à l'élection présidentielle Eva Joly[435] *»*[436].

La manifestation prévue le 29 mars 2015 à Allassac, dans le cadre de la journée des alternatives aux pesticides, est annulée en raison de risques majeurs de troubles à l'ordre public, d'un commun accord entre le Préfet et les organisateurs. Le Sous-Préfet de Brive prend l'initiative de réunir les représentants des arboriculteurs, les associations et les élus locaux, en mobilisant les compétences agricoles de la Direction Départementale des Territoires de la Corrèze. Les services locaux de l'État se retrouvent ainsi au cœur de la problématique décrite dans le rapport du Commissariat Général au Plan de 2005 : « Conflits d'usage à l'horizon 2020 - Quels nouveaux rôles pour l'État dans les espaces ruraux et périurbains ? ». **Le Préfet prend ici l'initiative de l'organisation de cette première réunion de concertation avec les protagonistes du conflit dans un contexte de passivité des collectivités locales en difficulté sur ce problème public, en dehors de leur champ habituel d'intervention et qui dépasse les limites communales, voire départementales. Quels enseignements apporte l'analyse réflexive du conflit par les acteurs dans une période apaisée favorisant la prise de recul ?**

Les pomiculteurs sont représentés par le syndicat de défense de pommes du Limousin (SDPL) et plus de 80 % d'entre eux sont adhérents d'une coopérative. Cette organisation collective est considérée par la profession plus légitime que la représentation syndicale de la chambre d'agriculture, c'est donc le SDPL et les quatre coopératives qui sont validés pour être les porte-parole légitimes de la profession. Ce positionnement de la profession facilite les discussions en écartant des représentants syndicaux hostiles à la discussion avec les associations qu'ils considèrent incompétentes pour avoir un avis sur la conduite des vergers. Laurent Rougerie (président du SDPL) est porteur d'un discours ouvert sur la société et est en recherche de solutions alternatives aux pesticides, il s'intéresse notamment à l'agriculture écologique intensive et est en conversion Bio. Tout d'abord la situation de la gestion de l'espace par les politiques publiques n'a pas les mêmes conséquences quand il s'agit de l'implantation d'un verger ou d'une construction :

« Une parcelle de pommiers quand elle est implantée c'est pour une vingtaine d'année, […], une maison c'est pour des fois plusieurs générations, donc en fait c'est

[435] Eva Joly est l'avocate de l'association Générations Futures : https://www.generations-futures.fr/actualites/recours-juridiques-pesticides-arrete-2017/
[436] Entretien du 24/04/2018 avec Laurent Rougerie, président du SDPL.

toujours l'agriculteur qui est perdant. Le jour où il y a une bétonnière et la pose de parpaings c'est trop tard »[437].

Ces propos traduisent la position défensive d'une agriculture sous la pression d'une urbanisation diffuse et irréversible qui commence seulement depuis peu à être régulée par les documents d'urbanisme. Le développement de la planification spatiale est considéré comme une orientation positive par la profession car elle traduit une prise de conscience de la nécessité de protéger les espaces agricoles et de contenir l'urbanisation. L'utilisation des médias par les associations a été très mal vécue par les arboriculteurs et s'est traduite par une violence verbale entre les acteurs, phénomène relaté par les différentes parties impliquées dans ce conflit.

« Le conflit a atteint le sommet par la communication car les pomiculteurs n'ont pas su dialoguer et entendre les demandes riveraines. […] Les arboriculteurs ne se reconnaissaient absolument pas dans ce qui était diffusé par les médias. […] On va au-delà du cadre réglementaire mais ce n'est pas reconnu. On n'a pas totalement réussi dans la reconnaissance de ce que l'on est réellement »[438].

L'objectif de la profession c'est de satisfaire aux prescriptions établies dans les cahiers des charges des acheteurs, de prendre en compte les demandes des consommateurs et les riverains des vergers sont des consommateurs. A première vue, il y aurait des intérêts convergents entre les pomiculteurs et les riverains qui sont consommateurs, mais il est nécessaire d'appréhender les processus d'élaboration des cahiers des charges, sous l'influence de la grande distribution dans les tables rondes sur les standards évoquées précédemment qui se traduisent par des asymétries d'influence des participants, au regard des capacités cognitives et des ressources des participants (Fouilleux 2010, Ibid.). De plus, pour l'évolution des procédés de conduite des vergers, l'expertise mobilisable, est souvent influencée par les firmes d'amont et d'aval. Les politiques publiques agroalimentaires libéralisées et gérées dans l'opacité depuis les années 2000 (Laurent et Landel 2017, Ibid.), sont un obstacle à la problématisation[439] dès lors que des sujets sont considérés comme ne relevant pas de la compétence locale et ne font pas l'objet d'une objectivation de l'expertise. Les connaissances mobilisables et diffusées par les coopératives encouragent **les arboriculteurs dans une démarche d'amélioration technique continue, ce qui conforte un vécu du conflit comme étant une remise en cause de leur professionnalisme**.

---

[437] Entretien du 24/04/2018 avec Laurent Rougerie, président du SDPL.

[438] Ibid.

[439] La problématisation est ici utilisée pour décrire les mécanismes de transformation en question publique de problèmes portés par des groupes isolés, sens donné par les sciences politiques (Callon, Lascoumes et Barthe 2014).

L'association Allassac ONGF rejointe par l'AMLP et Phyto-victimes, avec le relais pris par l'AMLP, **positionne ainsi l'objet du conflit dans le registre santé publique**. La première démarche lors de la création de l'association est de mobiliser de l'expertise via l'implication au bureau de Générations Futures pour ne pas faire peur par méconnaissance, pour capter cette expertise et alimenter par les éléments de terrain, par la prise de contact avec les médecins qui se traduira par la création de l'AMPL en 2013. Pour l'association,

> *« Il y a nécessité de comprendre la pression subie par l'arboriculteur s'il manque un traitement au regard de la perte économique. […] Les médecins se sont rendus compte que même pour eux ce problème de santé publique était compliqué à aborder »*[440].

Pour se faire entendre, l'association utilise les médias (droit de parole) et les actions en justice pour les réglementations non respectées.

> *« Il a fallu presque 10 ans pour qu'il puisse y avoir une écoute. Il y a eu un contexte et un rapport de force qui a permis une évolution du conflit vers un compromis »*[441].

Pour Fabrice Micouraud il faut qu'il y ait *« un rapport de force intelligent »,* car en même temps il faut temporiser l'impatience des riverains *« qui ne perçoivent pas forcément ce mouvement de transition dans la profession, où il faut avoir un peu un regard d'expert pour mesurer l'évolution ».* L'association avec le partenariat et les réseaux mobilisés souhaite contribuer à l'évolution de l'agriculture vers des pratiques plus respectueuses de l'environnement et de la santé.

> *« Sur les territoires, il faut de la controverse, il faut un rapport de force intelligent pour construire des compromis. Il faut aussi savoir sacrifier, pour mieux convaincre par la suite »*[442].

L'implication d'Allassac ONGF avec les partenariats, les réseaux et l'expertise mobilisés, a utilisé le conflit pour infléchir les politiques publiques tout en maintenant le dialogue (Pham et Torre 2012, Ibid., CGP 2005).

Le Préfet avec la mobilisation des services de l'État s'est positionné comme le préconise le rapport du CGP en 2005. *« Dès lors, la gestion raisonnée d'une grande partie des conflits suppose que l'action publique favorise dans un premier temps la mise en délibération des points de vue particuliers en visant à les objectiver puis cherche à construire une conception partagée de l'intérêt général »* (CGP 2005, Ibid., p. 117). La question sanitaire est un sujet polémique

[440] Entretien du 23/04/2018 avec Fabrice Micouraud porte-parole d'Allassac ONGF.
[441] Ibid.
[442] Ibid.

(ou tabou) qui est complexe à aborder y compris au sein de la profession médicales[443]. L'objectif de la première réunion en sous-préfecture a été de voir ce qui n'avait pas avancé au regard de la charte de bonnes pratiques de 2011 qui visait notamment à réduire l'utilisation de produits phytosanitaires. La première étape s'est focalisée sur la présentation des acteurs et de leurs attentes pour contribuer à une meilleure connaissance mutuelle et comprendre les attentes de chacun. L'élément central des discussions a porté sur la dérive des produits avec une objectivation de la perception : pose de manche à air au regard du respect de la réglementation avec une expérimentation de 3 manches à air financées par la DRAF[444]. La mise en place d'une cellule de médiation s'avère très positive pour réguler des conflits particuliers, entre avril et juin 2015 quatre situations conflictuelles sont résolues. A partir des cas particuliers cela permet de révéler les attentes de l'autre, le manque d'information et de communication[445]. Dans le cadre de cette cellule de médiation où Allassac ONGF est représentée, lors de la pose d'une manche à air, après une attitude réfractaire un pomiculteur tient les propos suivants :

> *« Il y a une chose qu'il faut reconnaître, c'est que nous les arboriculteurs, on travaille comme un coureur cycliste avec la tête sur le guidon et de temps en temps il faudrait peut-être qu'on lève la tête pour voir ce qui se passe autour de nous »*[446].

Ces propos confirment la pertinence du mode de gestion du conflit par le Préfet dans le rôle de l'État médiateur, traducteur par l'amélioration de la connaissance mutuelle des acteurs et mobilisateur des expertises nécessaires (réseau régional et national de l'agriculture, CA 19) validées par l'ensemble des parties prenantes. Pour Laurent Syrot (DDT adjoint) les deux parties ont été très constructives avec une implication technique du directeur de Cooplim, Nicolas Lambert qui a apporté une transparence[447] et un débat technique très clair, ce qui a permis cette avancée vers un compromis transcrit dans la charte signée le 20 mars 2017. **Le Préfet et ses services ont assuré un rôle de médiation, puis le croisement des connaissances de la situation portées par chacun permet une formulation commune et partagée du problème. Dans le processus d'élaboration du compromis, ils ont construit un discours qui a mis les acteurs en « relation de façon intelligible »** (Callon 1986, Ibid.). Au cours des négociations les services de l'État invitent les acteurs à formuler des propositions sans attendre une évolution de la réglementation[448].

---

[443] Entretien du 22/05/2018 avec Laurent Syrot, Directeur départemental adjoint des territoires de Corrèze, mais aussi pour les médecins propos de Fabrice Micouraud pour Allassac ONGF.

[444] DRAF : Direction régionale de l'agriculture et de la forêt.

[445] Ibid.

[446] Propos rapportés par Fabrice Micouraud lors de l'entretien du 23/04/2018.

[447] Pour la transparence la liste des produits phytosanitaires utilisés est établie.

[448] Entretien du 22/05/2018 avec Laurent Syrot.

Les collectivités locales se sont retrouvées face à un problème dépassant leur légitimité territoriale et dépourvues d'outils techniques et réglementaires mobilisables. L'entretien avec le maire adjoint de la commune d'Allassac a confirmé que le seul moyen mobilisé est le PLU qui s'avère inopérant car il ne peut qu'édicter des règles de mise à distance (depuis la charte) et d'affectation de l'usage du sol. Ce constat invite à rechercher des modalités nouvelles d'élaboration de politiques d'aménagement régulatrices, **quel doit être le positionnement et le rôle de la règle au regard du problème public à traiter ? En quoi le traitement de ce conflit peut-il révéler les prémisses d'un processus agriurbain** ? Au regard du poids économique de la pomiculture sur le territoire, situation comparable à la viticulture en Gironde, les collectivités locales semblent mal à l'aise pour intervenir dans la gestion des conflits avec les riverains des parcelles traitées avec des produits phytosanitaires. Les entretiens avec les différents acteurs confirment que depuis la signature de la charte en 2017 les collectivités locales sont plutôt en retrait[449], bien qu'à l'issue de la réunion du comité de suivi de la charte du 7 juin 2018 la commune d'Allassac ait publié un compte rendu de cette réunion[450].

c) La charte et son application marqueurs d'un territoire en transition écologique

Ce conflit révèle des évènements et opportunités ainsi que des compétences locales chez les différents acteurs comme éléments favorables à la construction du compromis transcrit dans la charte de 2017. Tout d'abord, l'État local qui s'est fortement impliqué comme médiateur et facilitateur a su mobiliser les compétences nécessaires au regard du problème à gérer. Laurent Cyrot, polytechnicien et ingénieur du génie rural, des eaux et des forêts gère ce dossier sous la responsabilité du Préfet. Il a une très bonne connaissance des problèmes agricoles et environnementaux et son parcours dans les services des différents ministères lui permet une approche transversale et une mobilisation de réseaux d'expertise. Ensuite, des changements déterminants se sont produits au sein de la représentation des arboriculteurs, avec l'arrivée d'une nouvelle génération pour l'interlocuteur privilégié. Il existait une association de promotion de la pomme du Limousin qui jusque-là était l'interlocutrice. Sa fusion avec le SDPL a eu pour effet de positionner le Président du syndicat

[449] Entretien du 25/06/2009 avec Agnès Donzeau, directrice du Syndicat de Défense de l'AOP Pomme du Limousin. Publication FR3 Limousin du 23/05/2019 : https://france3-regions.francetvinfo.fr/nouvelle-aquitaine/pommes-du-limousin-pesticides-n-ont-pas-dit-leur-dernier-mot-1670273.html

[450] Bulletin municipal n°45 de juillet 2018, p. 22 : http://www.allassac-correze.com/sites/default/files/uploads/Ville/Publications/BM/BM_45_WEB.pdf

des producteurs, Laurent Rougerie, comme représentant de la profession. Son expertise technique et son ouverture sur la société sont déterminantes pour l'engagement du dialogue. Pour Laurent Rougerie une des clés pour l'ouverture du dialogue a été son positionnement lors de la première rencontre organisée par le Sous-Préfet :

> *« Moi je suis arboriculteur, je ne me reconnaissais absolument pas dans ce qui avait été diffusé à la télévision, mon métier ce n'est pas ce qu'on a montré. […] On ne peut pas continuer dans une ambiance comme ça, parce que ce n'est pas par le conflit que l'on va régler les problèmes. […] Quand on déclenche la guerre on ne sait jamais qui va gagner et ce n'est pas toujours les plus forts qui gagnent. […] Après l'expression des revendications d'Allassac ONGF je me souviens bien de la phrase que j'ai employée : je suis tout à fait d'accord avec ce qui vient d'être dit. […] Là c'est la clé car il n'y avait plus de raison d'attaquer un interlocuteur qui valide son accord sur les reproches. […] Le but c'était d'apaiser, ne pas accepter tout ce qui était demandé mais s'engager dans un processus de dialogue pour négocier. »*[451]

De plus, le président de la COOPLIM (coopérative fruitière du Limousin), Christian Favart, a été remplacé par Françoise Besse plus favorable au dialogue. Pour les riverains, le porte-parole d'Allassac ONGF, Fabrice Micouraud, connait bien le monde agricole par ses origines familiales et s'est construit une expertise dans le réseau de l'association nationale Générations Futures. Enfin, l'implication du Président du Conseil départemental de la Corrèze, Pascal Coste, agriculteur et ancien dirigeant de la FDSEA[452] Corrèze, a aussi été déterminante dans la signature de la charte le 20 mars 2017. Cette charte engage les parties signataires (arboriculteurs, riverains et élus) par une liste d'actions à mettre en œuvre : méthodes de travail arboricoles, aménagement des vergers, nouvelles orientations de production, prise en compte dans la planification spatiale et la gestion des autorisations d'urbanisme, communication et dialogue[453]. **Le compromis obtenu, permet l'intégration de la dimension socio-économique dans la définition d'une politique publique territoriale pour l'agriculture et l'urbanisme.** Un suivi de la charte est mis en place avec la participation de l'ensemble des acteurs, ce qui revient à impliquer la société civile dans l'évaluation d'une politique publique.

Le premier bilan de 2018 publié dans le bulletin municipal de la commune d'Allassac et les entretiens réalisés confirment une pomiculture en transition écologique au premier semestre 2019 : plantations de haies (17 km fin 2018 et 10 Km programmés à l'automne 2019), 30 %

[451] Entretien du 24/04/2018 avec Laurent Rougerie, président du SDPL.
[452] FDSEA : Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles.
[453] http://www.pomme-limousin.org/media/charte_texte_integral.pdf

des vergers en label « haute valeur environnementale » de niveau 3[454] (objectif 100 % en 2022), 20 % des vergers en Bio avec un objectif de 30 % en 2022, le désherbage mécanique des rangées de pommiers est généralisé et les allées sont enherbées, une diversification des variétés est à l'œuvre pour avoir des variétés plus résistantes aux maladies[455]. **Ce premier résultat met en visibilité un processus d'apprentissage territorial où les agents apprennent les uns des autres** (Pham et Torre 2012, Ibid). **Le conflit de la pomiculture et son traitement par la mise en œuvre d'une politique locale est considéré comme relevant d'un processus agriurbain**, aspect qu'il convient de confronter à l'analyse des politiques publiques mises en œuvre dans les champs de l'aménagement et l'urbanisme. Ce compromis constitue une étape qui a certes été déterminante, mais cette période sans tensions exprimées pourrait s'avérer précaire en l'absence d'évaluations régulières permettant d'objectiver les résultats obtenus, puis d'ajustements des politiques publiques qui s'imposeraient. Quelques sujets comme le devenir des parcelles agricoles situées dans la marge de recul des 50 m, des objectifs plus précis sur les modes de culture, le fonctionnement de l'écosystème (notamment les interdépendances avec les autres usages), restent à aborder pour consolider cette dynamique de construction agriurbaine naissante. **En quoi la poursuite de cette dynamique peut-elle contribuer à conforter l'activité agricole comme levier pour inscrire le territoire dans une visée de développement durable ? Quelles sont les conditions et les limites de ce processus ?**

[454] La certification Haute Valeur Environnementale (HVE) de niveau 3 est le seul à bénéficier du terme HVE. Il s'obtient soit *« par un respect d'exigences correspondant à une échelle de points (un certain nombre de points étant exigés), soit par un calcul où les exigences correspondent à un équivalent, en pourcentage, de surface agricole utile au titre des infrastructures agroécologiques »* (Griffon 2013, Op. cit., p. 28).

[455] Chiffres pour l'ensemble de l'AOP sur les 4 départements et les 100 communes.

3. Résilience des acteurs agricoles et innovations territoriales : une recherche de réponses sociales et environnementales, dans un processus de désectorisation

Si le conflit précédemment évoqué est notamment la conséquence d'une sectorisation qui ignore le territoire, il a contribué à mettre en visibilité une agriculture en transition écologique. Néanmoins, des initiatives d'agriculteurs en recherche de solutions face à la crise sont également à l'œuvre en dehors de situations conflictuelles. Différents auteurs relèvent cette recherche d'autonomie par de multiples formes de résistances ou d'adaptations ainsi que des innovations : diversité des formes d'exploitations agricoles qui permettent un maintien de l'activité dans des conditions économiques et géographiques parfois très défavorisées, diversification des activités ou solidarité construite avec les consommateurs par les AMAP[456] (Deléage 2005; Mundler 2007; Lacombe et Napoléone 2013; Ploeg 2014, Ibid.; Morel et Leger 2015; Morel 2016; Morel 2018;). La plupart des initiatives identifiées sur le territoire de la CABB s'organisent sous différentes modalités, sans recours à des incitations par les politiques publiques ou de portage avec les organisations professionnelles agricoles. L'histoire de l'évolution de l'agriculture nous rappelle que *« l'agriculture biologique s'est construite depuis le début du XXe siècle à partir d'innovations développées en dehors de la recherche et des accompagnements publics »* (Lacombe et Napoléone 2013, ibid., p. 62). L'agriculture paysanne identifiée pour bon nombre d'exploitations du Bassin de Brive *« constitue donc à la fois un projet de résistance par rapport à l'agriculture d'entreprise prônée par le syndicalisme agricole majoritaire et une alternative en matière de modes de production, clairement inspirée de principes écologiques cohérents »* (Deléage 2012, p. 124). L'agriculture paysanne représente 10 % des surfaces agricoles cultivées dans le monde et produit 20 % des denrées alimentaires, son efficacité potentielle par rapport aux grandes exploitations est bien établie, de nombreux exemples montrent son efficacité économique, sociale et environnementale, même dans les pays développés cette forme d'agriculture a évolué sans pour autant disparaître (Groupe d'experts de haut niveau 2013, Ploeg 2014, Op. cit.). Selon Jan Douwe van der Ploeg l'agriculture paysanne regroupe six caractéristiques : pratiques orientées *« vers la production et la croissance de la plus grande quantité de valeur ajoutée possible »,* une *« base de*

[456] AMAP : Association pour le maintien de l'agriculture paysanne.

ressources disponible par unité de production et de consommation » presque toujours limitée, une part importante de travail et des objets de travail (terre, animaux, etc.) assez peu abondants, les bases de ressources constituent une unité organique (pas d'opposition entre travail et capital par exemple), une position centrale du travail en qualité et quantité, une production priorisée sur *« les facteurs de production reproduits et les intrants »* avec l'excédent mis sur le marché. L'agriculture paysanne génère ainsi plus d'emplois et de revenu, elle établit des liens nouveaux avec la société (Ploeg 2014, Ibid.). L'exploitation rurale par l'association d'activités complémentaires à la pure production agricole renforce la résilience de l'agriculture et son inscription territoriale (Muller et al. 1989, Ibid. ; Mundler et Remy 2012, Ibid.). Elle utilise la diversité des activités, maîtrise l'ensemble du processus (production, transformation et commercialisation), développe des activités complémentaires (tourisme, services), pour mieux s'inscrire dans le territoire et renforcer son autonomie, et être ainsi plus résiliente. L'agriculture paysanne et l'exploitation rurale constituent deux voies alternatives au regard d'un modèle dominant à la durabilité non avérée et de plus en plus contesté. Elles recouvrent chacune une grande diversité de situations mais ont en commun la recherche d'autonomie et un renforcement de la résilience vis-à-vis de l'agro-industrie et des marchés.

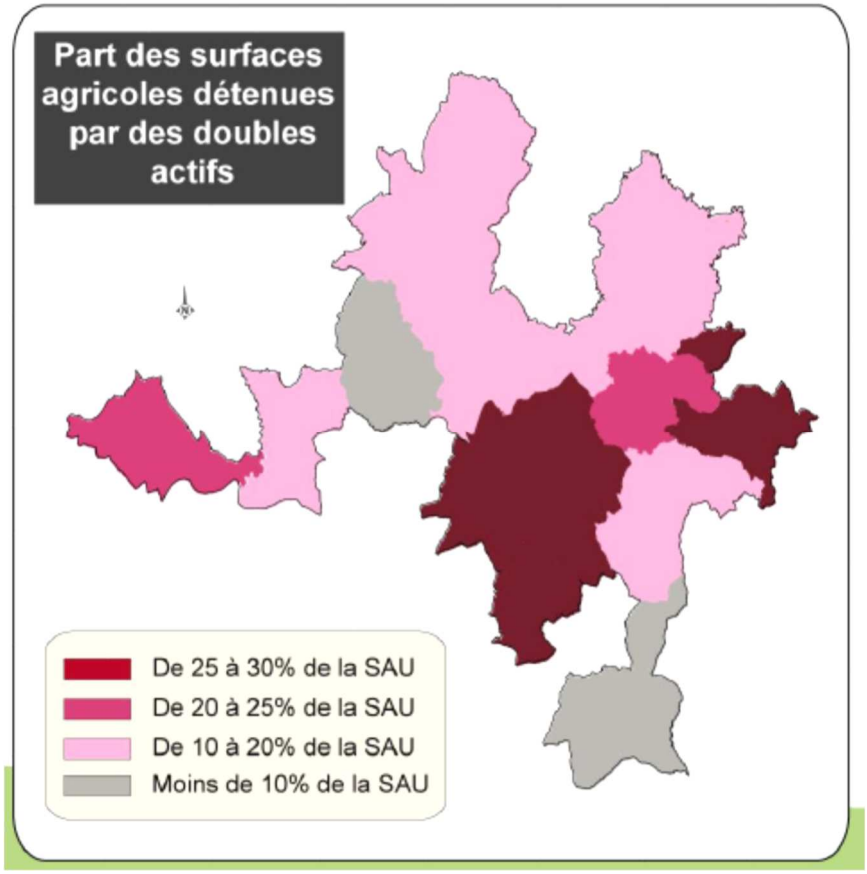
Comme indiqué en introduction, **cette recherche analyse les conditions de la résilience des agriculteurs de la CABB pour identifier des perspectives de construction d'une pensée agriurbaine de l'action fondatrice d'un agriurbanisme opérationnel**. L'analyse des cinquante années d'évolution de l'agriculture et de son impact sur le territoire de la CABB a permis d'appréhender les capacités d'adaptation du monde agricole pour maintenir l'activité en dehors du modèle dominant intégré à l'agro-industrie. La spécialisation s'est tout de même opérée avec les productions de veaux de lait, de bovins et de pommes, sans pour autant regrouper une grande majorité d'exploitations spécialisées, la grande majorité de la production végétale (céréales et maïs) est directement liée à la production bovine. L'objectif des éleveurs est d'éviter l'achat d'aliments ou de céréales pour le bétail[457], cette recherche d'autonomie des exploitations est aussi nécessaire au regard de la surface agricole utilisée (SAU) moyenne des exploitations de 31 Ha sur la CABB, inférieure à celle constatée dans les zones comparables du Lot (44 ha) et de la Dordogne (36 Ha)[458]. Cette infériorité de la surface moyenne semble notamment s'expliquer par l'importance des doubles actifs dans le Bassin de Brive. L'étude agricole réalisée en 2011-2012 sur les 15 communes de la première communauté

[457] Source : Diagnostic foncier et prospectives agricoles, CA de Brive La Gaillarde, Juin 2012, p. 53, réalisée par la SAFER 19 et la CA 19.
[458] Source RGA 2010.

d'agglomération relève que 16 % de la surface agricole est détenue par des doubles actifs (ayant moins de 8 Ha chacun), phénomène relevé dans les périodes précédentes en raison d'un bassin d'emploi favorable. Sur les 15 communes *« le nombre de cotisants solidaires est d'environ 450, à comparer avec les 630 exploitants professionnels recensés »*[459] (cf. Figure 37).

Ce territoire, certes défavorisé au regard des dispositifs de la PAC, recèle des potentialités pédologiques et climatiques qui pourraient s'avérer déterminantes pour la production alimentaire dans un contexte de réchauffement climatique et de baisse de la biodiversité : sols fertiles, présence d'eau (nombreuses sources), climat tempéré avec une pluviométrie supérieure à la moyenne nationale liée à sa situation Ouest du Massif Central (cf. Figure 37), zones boisées importantes. Au regard de la consommation des espaces agricoles, par l'urbanisation et les infrastructures autour de Brive depuis les années 1960 dans des zones agricoles fertiles et irrigables situées en plaine ou en plateau, la préservation des terres fertiles sous pression urbaine devient un enjeu majeur pour ce territoire.

Figure 37 : CA de Brive – Surfaces agricoles détenues par les doubles actifs

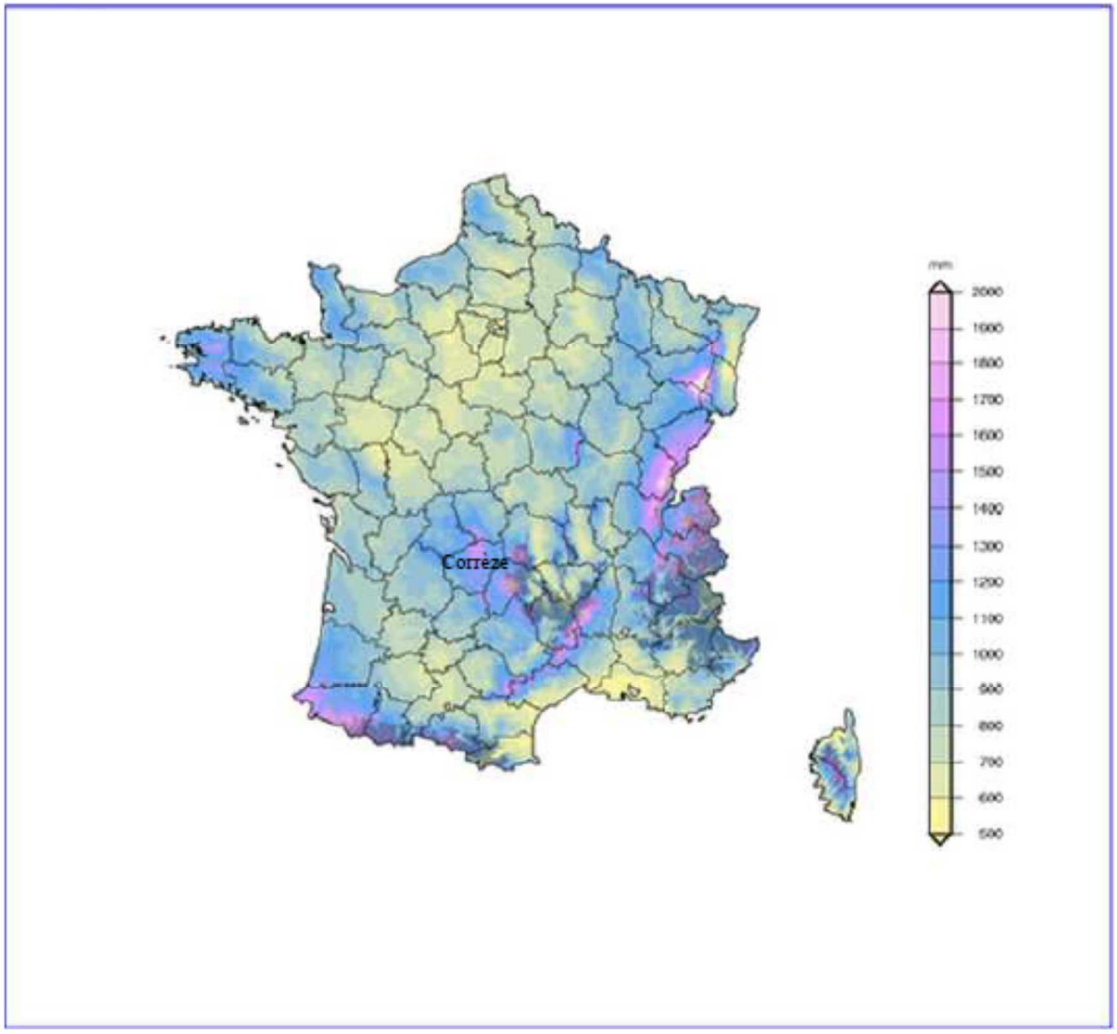


Source : Diagnostic foncier et prospectives agricoles, CA de Brive La Gaillarde, Juin 2012, p. 17

[459] Source : Diagnostic foncier et prospectives agricoles, CA de Brive La Gaillarde, Juin 2012, p. 16, réalisée par la SAFER 19 et la CA 19.

Cependant, l'urbanisation diffuse contribue à morceler l'espace agricole et à multiplier les zones de conflits, situation qui constitue un frein au maintien d'une activité agricole organisée selon les formes d'exploitations du modèle conventionnel dominant. **En quoi l'identification de la pluralité des formes d'agriculture alternatives, des innovations en cours ou à construire, des différentes formes de résiliences de l'agriculture paysanne peut-elle contribuer à maintenir et consolider une agriculture aux portes de la ville et à l'élaboration d'un agriurbanisme qui y participe ?**

Figure 38 : Moyenne annuelle de référence 1981-2010 des précipitations



Source : Météo France[460]

Les recherches opérées dans les archives des communes enquêtées et les quatorze entretiens réalisés avec les agriculteurs (cf. annexe 3) montrent que l'agriculture de ce territoire, majoritairement en dehors des standards dominants, s'inscrit dans la construction d'alternatives pour résister et accroître son autonomie. Néanmoins, ces initiatives ne sont pas réellement structurées dans des collectifs, à l'exception du magasin de producteurs « Le Pré d'à côté »

[460] http://pluiesextremes.meteo.fr/france-metropole/IMG/sipex_png/rr-norm_an.png

situé à Brive et regroupant 60 producteurs des départements du Lot, de la Dordogne et de la Corrèze (sur 45 producteurs identifiés sur le site seulement 4 producteurs sont identifiables sur la CABB)[461]. Parmi les quatorze agriculteurs de la CABB enquêtés, neuf d'entre eux renforcent leur autonomie sous différentes formes qui relèvent des deux catégories évoquées (exploitations rurales et agriculture paysanne), une troisième voie regroupant les spécificités de l'agriculture paysanne et de l'exploitation rurale semble se dessiner.

a) Le magasin de producteurs « Le pré d'à côté » : une organisation collective d'entrepreneurs ruraux

Cette organisation du circuit court est intéressante dans son processus de construction car elle met en visibilité que la volonté d'un groupe d'acteurs organisés permet de surmonter bien des difficultés, et qu'elle est révélatrice de la capacité d'innovation des agriculteurs en recherche d'autonomie.

> *« De la première réunion à l'ouverture du magasin : sept ans, au départ nous étions cinq producteurs qui faisions les marchés : fromages de chèvre, porc, canard, bœuf, poulets, pain. […] On a l'image de la coopérative avec ces déviations, nous ne voulions pas ce format. Les grosses coopératives ne sont plus des coopératives. […] La gestion d'un magasin, pour des producteurs c'est difficile, c'est un métier et il ne faut pas avoir un magasin comme un autre : le juste prix, pas de promos. Deux producteurs sont partis car ils souhaitaient faire des promos comme les magasins de la grande distribution »*[462].

Les motivations des cinq producteurs du Lot pour la création de ce magasin sont multiples : ils ont l'expérience de la vente sur les marchés et souhaitent accroître le volume de vente directe, l'évolution vécue du modèle coopératif n'est pas favorable à l'agriculture paysanne car elle s'inscrit dans le modèle de l'agro-industrie d'aval, ils recherchent un lieu pour mutualiser leurs ventes et choisissent la ville de Brive qui est une zone de chalandise plus favorable que celle d'une ville plus petite comme Souillac[463]. La première démarche a été de solliciter le Département de la Corrèze pour avoir le soutien de cet acteur public, mais ce dernier ne s'engage pas sur ce projet :

> *« Ils nous ont dit que nous étions des marginaux. A partir du moment où ils ne nous ont pas accompagnés, toutes les portes ont été fermées. Très difficile de trouver une banque, pas une banque briviste, c'est la banque Populaire de Saint-Céré dans le Lot qui nous a suivi, car elle croyait en notre projet. On a commencé les travaux sans*

[461] Source : http://www.lepredacote.fr/
[462] Entretien du 13/03/2018 avec Franck Clare, Président du magasin de producteurs « le pré d'à côté ».
[463] Ibid.

avoir le financement, le propriétaire a cru en notre projet et a patienté en nous réservant le local »[464].

Le statut juridique retenu pour la création du magasin de vente est la société par actions simplifiée (SAS), la transformation s'opère au sein d'une coopérative d'utilisation du matériel agricole (CUMA). La SAS fonctionne avec un Président et 6 à 8 commissions internes, notamment aménagement, personnel et viande. *« C'est le producteur qui gère la commission communication qui a dû référencer le magasin sur internet, mais nous sommes autonomes »*[465]. Ce projet initié par un groupe de producteurs situés dans le Lot à proximité de Brive est dans une dynamique d'entrepreneurs ruraux (Muller et al. 1989, Op. cit., Mundler et Remy 2012, Ibid.), l'objectif est de mutualiser un point de vente sur une ville un peu importante comme Brive, tout en maintenant les circuits de vente traditionnels pour assurer du volume pour la vente de produits, ce qui n'est pas assuré par la seule vente directe[466]. Sur le site internet du magasin seulement trois producteurs de la CABB peuvent être identifiés, un quatrième a pu l'être lors d'un entretien. Sur les quatre, deux relèvent de la catégorie dénommée « paysans entrepreneurs ruraux » dans le cadre de cette thèse.

b) Des « paysans entrepreneurs ruraux » : une agriculture paysanne inscrite dans des réseaux informels

Lors des entretiens deux agriculteurs rencontrés développent une agriculture paysanne au sens descriptif de Jan Douwe van der Ploeg (2014, Op. cit.), tout en s'inscrivant dans les caractéristiques de l'exploitation rurale (Muller et al. 1989, Ibid. ; Mundler et Remy 2012, Ibid.), ils constituent la catégorie des « paysans entrepreneurs ruraux ».

Le verger du pré de Sagne à Allassac est une exploitation en pomiculture labellisée Bio depuis 1984, reprise par Martijn Van Lith en 2006 qui s'est associé depuis 2015 avec Laurent Dousset par la création d'une société civile d'exploitation agricole (SCEA). La particularité de cette exploitation en culture biologique est d'être restée en dehors du conflit de la pomiculture, car cet arboriculteur ne se sent pas concerné par le conflit au regard de son mode de production. Il est impliqué dans un réseau informel d'échange avec d'autres pomiculteurs, notamment

[464] Ibid.
[465] Ibid.
[466] Ibid.

Jean Yves Filatre en Normandie[467], et est adhérent du conservatoire végétal régional d'Aquitaine[468]. Au regard de son mode de production cette exploitation s'inscrit dans l'agriculture paysanne : 9 Ha de vergers en Bio qui n'ont plus aucun traitement depuis 2017, *« les moutons et les poules constituent les auxiliaires de culture pour l'entretien des vergers car ils mangent les feuilles tavelées, les fruits infestés, les insectes nuisibles, …, picorent et amendent les sols »*. Cette forme d'agriculture consiste à travailler sur l'écosystème avec les auxiliaires de culture que sont les animaux qui génèrent aussi des ressources par la vente des productions avicoles et ovines, elle s'inscrit bien dans les caractéristiques de l'agriculture paysanne avec une recherche d'accroissement de l'autonomie. De plus, 95 % de la récolte est transformée (jus de pomme, cidre, vinaigre), dont 25 % en vente directe (à la ferme, sur les marchés et au magasin de producteurs « Le pré d'à côté »), et 75 % dans les réseaux (dont 30 % en centrales d'achat)[469]. Cette orientation de l'exploitation l'inscrit dans la trajectoire de l'exploitation rurale avec une préoccupation de transmission à un repreneur dans quelques années. Originaire des Pays Bas Martijn Van Lith a une certaine distance avec le fonctionnement de la société locale, ce qui l'autorise à une prise de recul favorable à l'innovation et la mise en perspective. *« Les histoires de village pèsent sur la coopération, ce qui complique la possibilité d'échanges, notamment de parcelles. Il ne reste que la solution de la diversification sur sa parcelle opérée sur l'exploitation »*[470]. Martijn Van Lith s'inspire de toutes les alternatives, des réseaux mobilisables et des expériences d'innovations pour conduire son exploitation. Il y a peu de partage avec les collègues du territoire et pas du tout sur le volet transformation. *« La première étape de l'évolution est sur le plan technique, mais il faut aussi développer la commercialisation »* pour capter au maximum la valorisation du produit et favoriser l'emploi local. La charte qui a transcrit le compromis entre les pomiculteurs et les riverains est bien perçue, mais elle est considérée insuffisante. Martijn Van Lith n'a pas participé à son élaboration et ne l'a pas signée, il « *agit pour l'objectif climat et la biodiversité* », par l'échange avec d'autres producteurs et connaissances techniques (réseau informel dans le cadre d'une proximité de similitude (Mundler et Rouchier 2016, Ibid.). Néanmoins, au cours de l'entretien réalisé, il a formulé des propositions pour tendre vers les objectifs qui lui semblent souhaitables. En effet, la distance prévue dans la charte entre les vergers et les habitations pose problème ; c'est inopérant par rapport au fonctionnement agricole et compliqué de gérer la

[467] https://abiodoc.docressources.fr/doc_num.php?explnum_id=332
[468] https://www.conservatoirevegetal.com/?pg=sites
[469] Entretien du 22/01/2019 avec Martijn Van Lith, arboriculteur à Allassac.
[470] Entretien du 22/01/2019 avec Martijn Van Lith, arboriculteur à Allassac.

cohabitation même en bio (exemple des pulvérisations d'argile et de purains d'orties qui peuvent être incommodantes pour le voisinage bien que naturelles). Il faudrait peut-être organiser le changement de culture nécessaire pour la rotation des vergers, avoir des cultures qui cohabitent mieux avec l'habitat. Il faudrait aussi se préoccuper de l'installation de jeunes lors des reprises d'exploitations, notamment de la question de leur logement, situation qui a été compliquée à gérer lors de son l'installation en 2006. Aussi Martijn Van Lith se projette dans la résolution de ce problème pour la reprise de son exploitation et suggère une réflexion sur le parcours résidentiel des agriculteurs au-delà de sa situation individuelle qu'il va résoudre. **Cet entretien révèle une sortie de l'approche sectorielle et l'inscription de l'agriculture dans une approche territorialisée avec une nouvelle relation avec la société, la transformation des productions au plus près des lieux de production présente des avantages dans une perspective de développement durable**, notamment par le développement de l'emploi local et les biodéchets qui restent pour amender les sols. **L'utilisation des animaux comme auxiliaires de culture, au-delà de leur contribution à l'amélioration sanitaire des vergers et au renforcement de la biodiversité, permet d'accroître la résilience de l'exploitation par la diversification des cultures et donc des ressources**. Cependant, la gestion de l'imbrication de l'urbain avec les espaces agricoles, selon les types de cultures reste à résoudre et invite à une réflexion agriurbaine pour la gestion de cette proximité.

Clément Tallerie est un jeune agriculteur installé depuis 2011 sur une exploitation de 180 Ha par regroupement de deux exploitations. Cette exploitation, bien au-dessus de la surface moyenne relevée sur la CABB, s'inscrit dans l'agriculture paysanne au regard de son orientation visant à accroître l'autonomie par la diversification des cultures et l'innovation dans les modes de conduite des cultures. Les productions comprennent de l'élevage bovin non labellisé Bio[471] et des productions végétales et céréalières labellisées Bio notamment du quinoa (labellisé « Quinoa Corrézien »), du blé noir, des lentilles, des pois cassés et du chanvre. En partenariat avec le moulin de Brignac situé sur la commune voisine, Clément Tallerie transforme le grain en farine vendue dans le réseau des magasins Bio sur Bordeaux, en vente directe ou dans des réseaux comme le drive fermier ou la Ruche qui dit oui. Il produit de l'huile et s'engage dans la production de flocons d'avoine, de quinoa et de maïs[472]. Un constat influence son mode de production, de transformation et de commercialisation :

[471] La labellisation n'a pas été demandée en raison de la seule utilisation d'herbicide pour l'entretien des clôtures faute d'autorisation légale pour réaliser l'écobuage (propos de l'agriculteur). Toutes les autres conditions sont remplies.

[472] Entretien du 23/05/2018 avec Clément Tallerie agriculteur à Varetz et conseiller municipal.

> *« L'activité agricole devient plus difficile, il faut être plus performant avec des coûts de production maîtrisés, une qualité supérieure avec des prix de vente plus bas au regard de la demande des distributeurs et des consommateurs. […] A l'origine l'agriculture pourvoyait prioritairement l'autosuffisance des agriculteurs et l'excédent était commercialisé, maintenant c'est pour alimenter la population, mais l'agriculteur n'arrive plus à se nourrir »*[473].

Les urbains ne parviennent pas à appréhender les difficultés du monde agricole et le temps nécessaire pour toute modification de pratique qui de plus, doit limiter le risque pour ne pas compromettre l'avenir économique de l'exploitation. La perception de l'agriculture par les urbains est empreinte d'une vision idéalisée de « campagne jardinée », une vision paysagère et d'usage de l'espace qui n'intègre pas le sol vivant dont il faut prendre soin (par les pratiques agricoles), et qui est indispensable à la vie des humains. Aussi l'évolution de l'agriculture nécessite-t-elle de s'ouvrir sur l'extérieur et d'innover. Cela met en évidence l'importance du réseau, de la formation et de l'accompagnement technique, mais aussi le fait que l'innovation émerge chez les agriculteurs qui sont les plus connectés au territoire, ce qui est le cas avec la vente directe, contrairement aux circuits traditionnels, même coopératifs[474]. **Clément Tallerie s'inscrit dans l'agriculture paysanne par la recherche d'autonomie et un engagement environnemental pour renforcer l'écosystème de production tout en développant les qualités de l'exploitation rurale** (transformation et commercialisation des productions).

Ces deux exemples révèlent deux acteurs « paysans entrepreneurs ruraux », Clément Tallerie engagé dans la vie locale et Martijn Van Lith avec une prise de recul sur la vie locale, mais **tous deux mobilisent des connaissances techniques et des réseaux** (proximité de similitude)**, s'inscrivent dans la diversification des cultures pour accroître la résilience de leur exploitation**. Ils mobilisent de multiples compétences et savoir-faire techniques par leur ouverture sur la société et l'inscription dans un fonctionnement en réseau, en dehors de toute organisation collective existante comme le CIVAM de Corrèze, mais sont tout de même membres d'Agrobio 19 par leur labellisation.

Si une majorité d'agriculteurs rencontrés se projettent avec une envie de coopération territoriale et d'évolution vers une agriculture plus respectueuse de l'environnement, d'autres ne voient pas d'avenir pour leur profession car ils n'ont pas réussi à prendre leur distance vis-à-vis d'un modèle dominant dans lequel ils essaient de survivre. Le parcellaire et la topographie ainsi que

---

[473] Ibid.
[474] Ibid.

la pression urbaine sont identifiés comme des obstacles à la viabilité économique dans un contexte de forte concurrence sur les marchés[475]. Néanmoins, cette perte d'espoir relevée chez quelques acteurs ne semble pas affecter le potentiel de reprise des exploitations, car le problème identifié se situe plutôt au niveau des arbitrages publics d'usage des sols. En effet, pour la protection des sols agricoles il faudrait plutôt s'intéresser à *« la qualité des sols, la pente, les zones d'épandages, plutôt que l'âge des agriculteurs. Si la zone est intéressante il y aura toujours un agriculteur qui l'exploitera »*[476].

Les différentes trajectoires de résilience analysées par certains auteurs (Laurent 1995, Ibid. ; Mundler et Remy 2012, Ibid. ; Hervieu et Purseigle 2013, Op. cit. ; Gasselin et al. 2015) apportent des perspectives pour consolider l'activité agricole lors de l'élaboration du projet d'aménagement locaux comme visée partagée des acteurs inscrite dans les objectifs de développement durable. **Comment une agriculture résiliente, par ce qu'elle exprime, peut-elle contribuer à construire une pensée de l'action agriurbaine dans la perspective d'un agriurbanisme opérationnel ?**

c) Agriculture en transition : diversification et accroissement de l'autonomie de l'exploitation

L'émergence du conflit de la pomiculture et sa gestion évoquées précédemment ont permis la mise en visibilité d'une agriculture en transition sur le territoire de la CABB. Parmi les pomiculteurs rencontrés pour les entretiens certains s'inscrivent dans une diversification des cultures et la recherche de variétés plus résistantes pour diminuer la vulnérabilité de l'écosystème productif. A ce jour, les caractéristiques de l'agriculteur corrézien évoquées pour les périodes précédentes perdurent, il préserve son autonomie par la polyculture, diversifie ses productions et ses activités[477]. Tous les agriculteurs rencontrés (liste entretiens en annexe 3) sont en questionnement sur l'évolution de l'agriculture dans une trajectoire plus respectueuse de l'environnement, une majorité des enquêtés (10 sur 14) expérimentent des nouvelles méthodes de culture et réalisent une diversification de leurs activités avec une inscription

[475] Source : entretiens réalisés en 2018.

[476] Entretien du 28/03/2018 avec Jean-Claude Saule, agriculteur récemment retraité sur la commune de Malemort et représentant de la chambre d'agriculture dans les réunions d'association à l'élaboration des documents d'urbanisme.

[477] Caractéristiques des agriculteurs confirmée par l'étude agricole de 2011-2012 réalisée par la SAFER 19 et la CA 19.

territoriale. Les entretiens mettent en visibilité une prise de conscience sur le caractère inopérant de la course à l'agrandissement des exploitations :

> *« Notre génération a pu toujours se nourrir dans de bonnes conditions, contrairement à des générations passées, et on n'a pas conscience que tout peut basculer, avec de grandes difficultés pour les générations futures. […] La nourriture c'est indispensable pour vivre. […] Quand mon père a repris l'exploitation il y avait 17 vaches, quand j'ai repris il y en avait 70, aujourd'hui il y a 250 bovins, j'ai dit à mon fils, toi tu ne pourras pas avoir 750 bovins, ce n'est pas possible, donc il faut trouver un autre système. Il faut arrêter la course à l'agrandissement »*[478].

Jean Blancher agriculteur à Ussac [479] est en culture raisonnée, il oriente son exploitation vers l'agriculture biologique en priorité sur la partie élevage de bovins, puis commence par la diversification des variétés de pommiers dans le cadre de la transition engagée pour les 12 Ha de vergers. La ferme du Colombier commercialise une partie de ses produits en vente directe à la ferme dans un magasin qui permet aux clients de trouver des produits en provenance d'autres territoires, dans le cadre de partenariats établis par Jean Blancher avec des collègues agriculteurs. Cette « entreprise rurale » (Muller et al 1989, Op. cit.) est l'expression d'une orientation visant à accroître l'autonomie de l'exploitation et à cesser cette course à l'agrandissement qui s'avère inopérante. Au cours de l'entretien, Jean Blanchet s'interrogeait sur les causes de l'absence d'accompagnement de l'INRA auprès des agriculteurs qui en auraient bien besoin, pour faire évoluer les méthodes de culture vers une agriculture plus respectueuse de l'environnement par une meilleure connaissance de l'écosystème productif. Ce manque de moyens et d'implication de la recherche publique auprès de la profession, ainsi que la réduction des compétences du ministère de l'Agriculture sont relevés par certains auteurs (Laurent et Landel 2017, Ibid.), le vécu de cet agriculteur en est la traduction sur le terrain. Comme vu précédemment, ces agriculteurs de la CABB échangent dans des réseaux informels, mobilisent les compétences qu'ils identifient pour préserver leur autonomie vis-à-vis de l'agro-industrie d'amont et d'aval. A une grande majorité, ces initiatives et innovations se réalisent dans des démarches individuelles, avec des coopérations entre acteurs qui ne sont pas structurées dans un territoire de proximité mais plutôt dans une proximité de similitude et il n'y a pas non plus de coopération avec les collectivités locales. Les collaborations techniques et commerciales se réalisent avec des acteurs d'autres territoires parfois lointains (Normandie pour la ferme du « Pré de Sagnes » à Allassac, producteur de pommes de terre du centre de la

[478] Entretien du 23/04/2018 avec Jean Blancher, agriculteur à Ussac. Cet agriculteur arrive à l'âge de la retraite et se prépare à transmettre l'exploitation à son fils qui est en formation au lycée agricole de Naves (19).
[479] https://www.facebook.com/FermeduColombier

France pour la Ferme du Colombier à Ussac par exemple). Dans cette proximité de similitude, les acteurs partagent un système commun de représentations, de valeurs ou de croyances (Mundler et Rouchier 2016, Ibid.). Il en est de même pour le magasin de producteurs de Brive où deux agriculteurs ne partageant pas toutes les valeurs ou représentations du groupe ont préféré quitter l'aventure collective.

Si une majorité d'agriculteurs rencontrés se projettent avec une envie de coopération territoriale et d'évolution vers une agriculture plus respectueuse de l'environnement, d'autres ne voient pas d'avenir pour leur profession car ils n'ont pas réussi à prendre leur distance vis-à-vis d'un modèle dominant dans lequel ils essaient de survivre. Le parcellaire et la topographie ainsi que la pression urbaine sont identifiés comme des obstacles à la viabilité économique dans un contexte de forte concurrence sur les marchés[480]. Néanmoins cette perte d'espoir relevée chez quelques acteurs ne semble pas affecter le potentiel de reprise des exploitations, car le problème identifié se situe plutôt au niveau des arbitrages publics d'usage des sols.

Les différentes trajectoires de résilience analysées par certains auteurs (Laurent 1995, Ibid. ; Mundler et Remy 2012, Ibid. ; Hervieu et Purseigle 2013, Op. cit. ; Gasselin et al. 2015, Ibid.) apportent des perspectives pour consolider l'activité agricole lors de l'élaboration du projet d'aménagement local comme visée partagée des acteurs inscrite dans les objectifs de développement durable. **Comment une agriculture résiliente, par ce qu'elle exprime, peut-elle contribuer à construire une pensée de l'action agriurbaine dans la perspective d'un agriurbanisme opérationnel ?**

[480] Source : entretiens réalisés en 2018.

4. De la nécessité de politiques agricoles territorialisées au dépassement de la sectorisation : un apprentissage

L'analyse de l'évolution de l'agriculture et des politiques publiques mises en œuvre depuis les années 1960, développée dans les chapitres précédents, a mis en visibilité la capacité d'adaptation des agriculteurs de la CABB pour résister à la crise et maintenir leur activité, sans pour autant s'inscrire dans le modèle dominant de l'exploitation agricole professionnelle définie par la loi d'orientation agricole de 1960 (exploitations familiales à deux unités de main d'œuvre, possédant certaines dimensions et adoptant certaines normes techniques). Différents auteurs ont analysé ces phénomènes au niveau de la France comme de l'Europe. Dès la mise en œuvre de la modernisation de l'agriculture différentes formes de résistances paysannes sont relevées (Pernet 1982 in Muller 1984, Op.cit., Salmona 1994, Op. cit., Deléage 2004, Op. cit.), la crise de 1973 légitime les recherches d'alternatives pour survivre (Rémy in Muller et al. 1989, Op. cit.) et au regard des données du RGA 1988 et des enquêtes de terrain, dans les années 1990 il est constaté la fin de l'hégémonie du modèle de l'agriculture professionnelle sur le territoire, phénomène lié aux adaptations des acteurs pour accroître leur résilience[481] face à la crise économique dans un contexte d'affaiblissement de la régulation sectorielle (Laurent 1995, Ibid.). Comme évoqué précédemment, ces phénomènes de trajectoires adaptatives pour renforcer la résilience (ou réduire la vulnérabilité) de l'exploitation sont bien présent sur la CABB. Par ailleurs, le modèle agricole productiviste dominant est de plus en plus contesté par les associations de défense de l'environnement (le conflit de la pomiculture en Corrèze en est une illustration), ce qui se traduit par un infléchissement des politiques publiques, avec notamment les mesures agro-environnementales et climatiques du deuxième pilier de la PAC et le plan Ecophyto 2018. La logique professionnelle d'une agriculture de production dépendante de l'industrie agroalimentaire évoquée précédemment, sur laquelle est fondé tout le système de la politique sectorielle agricole, semble bloquer toute évolution nécessaire à la construction de politiques publiques territorialisées d'aménagement rural (Muller 1990, Ibid.). En revanche, les exploitations rurales et l'agriculture paysanne favorisent l'innovation et la diversification des sources d'accroissement de la résilience d'une agriculture qui se reconnecte au territoire. **Le conflit de la pomiculture est un révélateur des insuffisances des politiques**

[481] La résilience est ici entendue comme l'ensemble de processus à l'œuvre en interaction avec l'environnement vivant pour inscrire l'exploitation agricole dans un objectif d'agriculture durable.

publiques relatives à l'utilisation des pesticides en arboriculture et le processus de construction du projet de magasin de producteur de Brive met en visibilité les difficultés des collectivités locales pour s'impliquer dans des démarches innovantes aux côté de porteurs de projets agricoles. Néanmoins, fin des années 2008 la CAB amorce la construction d'une politique agricole locale ici analysée.

a) Politiques agricoles territorialisées : une légitimité à construire pour la CAB à 15 communes

L'analyse des archives dans les 16 communes enquêtées, à l'exception d'Allassac et d'Ayen évoquées précédemment, n'a pas permis de déceler d'intervention des collectivités locales dans le domaine agricole jusque dans les années 2010. Une grande majorité de maires sont restés dans un rôle d'intercession avec le Préfet pour accompagner les agriculteurs en recherche de financement par la vente de terrains à urbaniser, un « urbanisme agricole » selon les propos du maire-adjoint d'Allassac. C'est aussi le cas de la ville de Brive qui amplifie le phénomène par l'approbation d'un plan d'occupation des sols en 1979 qui ne comporte pas de zone de protection de l'agriculture NC. Ce sont ainsi 1 322 hectares de zones NB où l'habitat diffus est autorisé sur de grands terrains (2 500 m² minimum), dès lors que les parcelles sont desservies par la voirie, l'eau et l'électricité[482], dispositions favorisant un « urbanisme agricole ». La surface des zones d'habitat diffus NB progresse jusqu'à atteindre 1 593 Ha dans le POS de 1996[483]. La protection des espaces agricoles dans les limites administratives de la ville centre n'est pas la préoccupation, dans les années 1980 la ville de Brive intègre les questions agricoles à la stratégie de développement économique dans l'objectif d'accroître son influence dans les communes rurales périphériques, en l'absence d'intercommunalité. **Ainsi les espaces agricoles sont-ils mis au service du développement économique de la ville de Brive et du développement urbain des communes de la première couronne**. La question agricole s'invite dans l'agenda politique, avec l'élection de Philippe Nauche en 2008 comme maire de Brive et président de la communauté d'agglomération, par la mise en œuvre de politiques locales utilisant l'entrée alimentaire.

(1) La restauration scolaire pour infléchir l'organisation agricole

[482] Source : POS de Brive de 1979, possibilités de construction en zone naturelle (note explicative du règlement).
[483] Source : rapport de présentation du PLU de 2011, p. 71.

La création de la première communauté d'agglomération à 15 communes en 2001 est fondée sur un projet de territoire avec pour ambition de *« faire du territoire de Brive-la-Gaillarde un espace majeur entre Sud-Ouest et Massif Central »*[484], et pour *« objectif la nécessaire mobilisation de tous les moyens pour polariser autour de Brive les activités et les hommes et se doter des équipements, activités nécessaires »*[485]. **Dans le prolongement des mandatures précédentes, l'agriculture reste au service du développement territorial par les réserves foncières mobilisables pour les extensions urbaines nécessaires, son organisation est de la responsabilité exclusive de la profession dans une approche sectorielle.** A la mandature suivante, sous la présidence de Philippe Nauche devenu maire de Brive en 2008, une rupture s'opère à partir du projet d'approvisionnement local pour la restauration scolaire de la ville centre. Il s'agit d'utiliser la commande publique pour l'approvisionnement de la restauration scolaire dans l'objectif de contribuer à localiser la valeur ajoutée et à construire des « filières locales pérennes » (Marty 2013, Op. cit., p. 461). Fin 2008, pour l'élaboration de son projet la ville de Brive a convié l'ensemble de la représentation syndicale agricole, la chambre d'agriculture de Corrèze, le Réseau Agriculture Durable[486] et le Groupement des Agriculteurs Biologiques du Limousin (GABLIM)[487]. Pour l'ensemble de la représentation syndicale agricole seule la FDSEA a répondu à l'invitation et de ce fait les discussions n'ont eu lieu qu'avec la FDSEA et la chambre d'agriculture, principaux acteurs du modèle agricole intensif intégré à l'agro-industrie d'aval et réticents à l'idée de mise en place d'un cahier des charges favorisant une agriculture respectueuse de l'environnement, critère de sélection non discriminant prévu par la règlementation de la commande publique (Ibid.). L'agriculture du Bassin de Brive est organisée, comme vu précédemment, avec les entreprises de l'agroalimentaire pour l'export des productions, les coopératives contribuent au conditionnement des productions fruitières et à l'organisation de la filière bovine, la collectivité publique a investi dans l'abattoir départemental de Brive et facilité l'installation d'ateliers de découpe de carcasses et de conditionnement pour l'expédition. Cette organisation de l'agriculture, avec sa production captée par le commerce de gros, ne favorise pas la

---

[484] Source : Communauté d'agglomération de Brive, Convergence horizontale et cohérence des différentes échelles territoriales : ville -agglomération -pays & SCOT, présentation de la démarche de Brive-la-Gaillarde, réunion villes moyennes, DATAR, le 9 février 2005.

[485] Ibid.

[486] Animé par le réseau CIVAM du Limousin.

[487] GABLIM : Groupement des Agrobiologistes du Limousin est une association loi 1901, à but non lucratif, fondée en 1990 suite à la volonté de plusieurs producteurs de travailler ensemble au développement de l'agriculture biologique en Limousin. L'association s'est fixé deux principales missions :

- Représenter et défendre les producteurs biologiques et en conversion à la bio du Limousin ;
- Développer l'agriculture biologique en région, par des actions de communication, d'animation, et d'appui technique et sanitaire.

Source : http://www.agglo-limoges.fr/sites/default/files/intervention_gablim.pdf

contractualisation avec la ville de Brive dans le cadre d'une commande publique qui n'a plus que le label (ou équivalent) comme critère non ségrégatif pouvant aboutir au choix d'un fournisseur local (Ibid.). Les exigences environnementales de la ville de Brive ne sont pas validées par la FDSEA et la chambre d'agriculture, le Groupement des Agriculteurs Bio du Limousin (GABLIM), avec sa plateforme Manger Bio Limousin[488] créée en 2007 à destination de la restauration collective, est ainsi le plus à même de répondre à la commande municipale (Ibid.). **L'expérience de la ville de Brive pour la restauration collective montre les limites d'une politique locale limitée au seul champ alimentaire, pour influer sur l'orientation agricole du territoire dans un objectif de structuration de « filières locales pérennes » et une visée plus respectueuse de l'environnement.** En effet, au final la contractualisation s'opère avec le GABLIM groupement régional sans assise territoriale dans le Bassin de Brive, ce qui ne produit pas l'effet levier escompté sur le territoire de proximité, en réponse aux objectifs environnementaux définis par la commande de la ville. **Cette expérience met en visibilité la difficulté de la ville de Brive pour acquérir une légitimité agricole, dès lors que son implication crée une rupture en venant contester l'exclusivité sectorielle des représentants majoritaires de la profession** (représentés par la FDSEA), **ainsi que le modèle d'une agriculture intégrée dans le processus agro-industriel et ses standards volontaires** évoqués au paragraphe B-1-a) (Fouilleux 2010, Ibid.). La convergence d'intérêts concrétisée avec le GABLIM qui n'est pas parvenue à installer de nouveau producteurs dans le Bassin de Brive faute d'accès à la terre, interpelle les modalités d'élaboration des politiques locales qui ne parviennent pas à inscrire des exploitations agricoles dans la conversion biologique. Cette transition écologique souhaitée par le politique, mais qui n'est pas partagée avec les agriculteurs du territoire à défaut de l'être avec la représentation majoritaire de la Chambre d'agriculture, était vouée à l'échec et semble aussi être clivante pour définir la compétence agricole de la CAB.

(2) La définition de la compétence agricole de la CAB, une construction controversée

Fin 2008, tandis que la ville de Brive agit pour l'approvisionnement de la restauration scolaire, l'agglomération est en réflexion sur la définition de la compétence agricole intégrée jusqu'à présent dans la compétence économique, ce qui se traduit par une absence de politique agricole locale dans le projet de territoire, comme constaté précédemment pour la plupart des communes de la CABB. Un groupe de travail urbain/rural est créé pour définir la compétence agricole,

[488] http://www.mangerbiorestauration.fr/notre-plateforme/notre-histoire/

idée qui ne fait pas l'unanimité chez les élus. Lors de la première réunion, *« le maire d'une commune de l'agglomération et ancien président de la Chambre d'agriculture de Corrèze s'insurge, expliquant que l'agglomération ne doit pas intervenir sur l'agriculture, et qu'elle doit « laisser cette question à la profession agricole » »*[489] (Ibid., p. 526). Ce positionnement est révélateur de la persistance d'une approche sectorielle et du refus des représentants majoritaires de la profession de s'inscrire dans une collaboration avec la communauté d'agglomération sur l'orientation de l'agriculture. Pour les maires, la restauration scolaire est considérée comme étant une compétence communale qui ne doit pas être déléguée à l'agglomération, ce qui empêche l'élargissement à l'intercommunalité de l'action engagée par la ville de Brive dans ce domaine. De même, l'idée d'une implication de la collectivité dans l'organisation des circuit courts[490] est vite abandonnée faute d'obtention d'un accord de l'ensemble des partenaires : l'association des amis du marché de Brive pour des difficultés de gestion et la Chambre d'agriculture ne souhaitant pas s'écarter de sa politique de vente directe « Bienvenue à la ferme » (Ibid.). En conséquence, la tentative de définition d'une compétence agricole ne permet pas de fonder un compromis fédérant les acteurs concernés pour la mise en œuvre d'une action publique agricole. Le refus de collaboration des représentants majoritaires de la profession agricole avec les collectivités locales évoqué précédemment (notamment lors la fermeture d'UCOFEL) persiste, et limite ainsi l'action publique à l'accompagnement financier et technique d'actions décidées par la profession. Même si la collaboration de la ville de Brive avec le GABLIM a eu peu d'effet sur le territoire, elle a néanmoins favorisé la mise en œuvre d'une politique publique alimentaire. L'implication de l'auteur de cette thèse dans l'élaboration du projet alimentaire territorial (PAT) de Bordeaux Métropole a permis d'identifier que seule l'agriculture biologique est structurée pour assurer la vente en volume pour l'approvisionnement de la restauration collective, avec Manger Bio Sud-Ouest installé au MIN[491] de Bordeaux. Cette ouverture sur la société et à la collaboration avec les collectivités des structures régionales regroupant les agriculteurs labellisés en agriculture biologique, s'explique par le fait que ce mode alternatif de culture s'est construit sur des initiatives et en dehors de tout soutien de la recherche publique ou d'accompagnement de politiques publiques (Lacombe et Napoléone 2013, Ibid.). L'exemple de l'agriculture biologique met en visibilité un changement qui s'opère en dehors des politiques publiques et de leurs énoncés, ceux-ci

[489] Groupe de travail « urbain-rural » de l'Agglo de Brive, 17 décembre 2008.

[490] La définition des circuits courts, admise par l'administration, correspond à une vente présentant un intermédiaire au plus. Source : https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/dgccrf/documentation/fiches_pratiques/fiches/produits-alimentaires-commercialises-circuits-courts.pdf

[491] Marché d'Intérêt National

résultant d'un compromis avec les forces en place[492] qui ne permet pas le changement attendu, ou du moins énoncé comme tel. Dans le cadre du Grenelle de l'Environnement et sa mise en œuvre, comme évoqué précédemment, la représentation nationale majoritaire (FNSEA) et l'agro-industrie décentrent le débat pour ne rien changer (agriculture de conservation), et la perte de contrôle public de l'expertise ne permet pas l'accompagnement attendu par les agriculteurs en recherche d'alternatives, pour accroître leur autonomie et développer des pratiques plus respectueuses de l'environnement. Face au modèle d'agriculture intensive dominant, le partenariat avec la collectivité publique devient un levier pour développer l'agriculture biologique comme l'est la demande croissante des consommateurs. **En quoi l'identification d'acteurs agricoles en quête d'alternatives, pour accroitre leur autonomie au service de la résilience de l'écosystème de l'exploitation, peut-elle contribuer à faciliter l'inscription des politiques locales dans les objectifs de développement durable, par la mise en œuvre d'un agriurbanisme opérationnel ?**

En l'absence d'action publique agricole de la communauté d'agglomération, les résultats obtenus par la ville de Brive pour l'approvisionnement de la restauration scolaire ont contribué à une prise de conscience des enjeux fonciers pour préserver les espaces agricoles et offrir des perspectives à l'installation de porteurs de projets agricoles, en particulier pour la production maraîchère Bio qui fait défaut dans ce Bassin de Brive. L'évolution réglementaire, et notamment les dernières lois issues du Grenelle de l'Environnement, constituent une injonction pour les collectivités locales à intégrer dans les documents de planification stratégique et spatiale une protection plus efficiente des espaces agricoles, naturels et forestiers. Cette injonction rencontre la prise de conscience de l'enjeu de protection du foncier agricole et d'une meilleure connaissance du secteur pour l'élaboration des politiques d'aménagement de l'espace par la communauté d'agglomération, mais essentiellement à partir d'une approche paysagère considérée plus favorable pour l'intervention de l'agglomération sur la question agricole (Marty 2013, Ibid.), objectifs traduits dans le préambule de l'étude réalisée par la SAFER de Corrèze :

> *« La préservation des espaces s'impose à tous les échelons territoriaux. Le maintien de l'activité agricole est non seulement indispensable à la production de denrées alimentaires, mais il permet également, notamment en milieu périurbain, de préserver les espaces ouverts et entretenus.*
> *La disparition progressive des terres agricoles au profit de l'étalement urbain a entrainé la mise en place, au travers des lois du Grenelle de l'Environnement et de la*

[492] FNSEA (syndicat majoritaire) et les entreprises de l'agro-industrie de l'amont et de l'aval évoquées précédemment.

dernière loi de modernisation de l'agriculture, de différentes règlementations en vue d'endiguer la diminution du potentiel de productions agricoles. […].
Soucieux de préserver un cadre de vie agréable, les élus de l'agglomération ont souhaité que la composante paysagère soit inscrite dans la réflexion »[493].

Ce préambule affiche une position défensive pour l'agriculture, par la mise en avant de l'injonction législative d'assurer la protection des espaces agricoles et affirme l'approche paysagère retenue par les élus de l'agglomération pour engager une politique publique agricole. La Chambre d'agriculture réussit à imposer la SAFER pour la réalisation de cette étude (Ibid)[494] ce qui au regard de l'approche sectorielle évoquée précédemment et de la légitimité contestée de l'agglomération sur l'organisation d'une filière locale, ne crée pas les meilleures conditions pour la réalisation d'un diagnostic partagé. La demande de la Région Limousin d'associer un maximum de partenaires pour cette étude est relayée par la CAB qui convie ainsi en plus de la Chambre d'agriculture et du GABLIM, les services déconcentrés de l'État en région et dans le département[495], le Conseil général, le Conseil régional, l'ADEME[496] et le Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement (CAUE) de la Corrèze[497] (Ibid., p. 533). Les échanges entre partenaires lors des réunions de groupe de travail ont montré deux visions de l'agriculture, celle des représentants de la profession basée sur une approche technico-économique de l'agriculture existante sans prise en compte du territoire, et celle des élus de l'agglomération qui s'intéressent au rapport de l'agriculture avec la ville notamment autour de la commercialisation des produits locaux (Ibid.). Les entretiens réalisés apportent un éclairage complémentaire, en particulier lié au changement politique intervenu en 2014 qui a créé une rupture dans la prise en compte de la question agricole, mais aussi par la rencontre d'agriculteurs expérimentant des voies alternatives à l'organisation de l'agriculture portée par la Chambre d'agriculture (analyse de la résilience des acteurs). L'observation des politiques publiques sur une longue période, c'est-à-dire depuis les années 1960, révèle deux visions de l'agriculture confirmées lors des entretiens dans les 16 communes enquêtées. En effet, une première vision, sans doute influencée par la cogestion des années 1960 entre l'État et les représentants de la profession, consiste à considérer que la collectivité accompagne et soutient les actions décidées par la profession. Cette continuité de non intervention de la collectivité

[493] Source : Diagnostic foncier et prospectives agricoles, CA de Brive La Gaillarde, Juin 2012, p. 3, réalisée par la SAFER 19 et la CA 19.

[494] La thèse de Pauline Marty réalisée en contrat CIFRE au sein des services de la ville de Brive a facilité un suivi des échanges entre partenaires lors des groupes de travail relatifs à cette étude.

[495] Direction départementale de l'agriculture et de la forêt (DDAF), Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) et de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF).

[496] Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie.

[497] Participants invités au comité technique du diagnostic foncier, Agglo de Brive, document interne, novembre 2009.

dans l'organisation de la profession est de nouveau présente dans la mandature actuelle et s'exprime lors de la réunion du 11 janvier 2018 relative à l'atelier 4 du projet de territoire[498]. Le partenariat avec la profession agricole privilégie les relations avec la Chambre d'agriculture pour répondre à trois enjeux :

> *« Le travail de rattrapage à réaliser avec l'ensemble des acteurs (monde agricole, consulaires, collectivités, industriels, acteurs de la formation…) pour remettre les questions agricoles et alimentaires au cœur des politiques publiques (urbanisme, commerces, développement économique, …).*
> *La nécessité de privilégier et d'accompagner toutes les formes d'innovations et de coopérations en amplifiant les expériences existantes (lycée Voutezac/sphère industrielle, Chambre d'agriculture/collectivité, …).*
> *La valorisation des productions, en particulier certains produits de niche ayant une dimension identitaire forte, et des métiers »*[499].

Ce positionnement des élus de l'agglomération met en évidence une convergence de vision de l'agriculture avec les représentants de la Chambre d'agriculture, tandis que sous la Présidence de Philippe Nauche (2008 à 2014), la définition de la compétence agricole visait à permettre l'intervention de l'agglomération dans l'organisation de la profession pour s'inscrire dans les objectifs de développement durable. Ce positionnement interventionniste se traduit par une relation plus complexe avec les représentants de la profession au regard des divergences de visions évoquées précédemment, et la mise en œuvre de politiques alimentaires et agricoles a trouvé la convergence d'intérêt du GABLIM, acteur minoritaire dans la profession. De plus, les entretiens réalisés auprès des élus des 16 communes enquêtées expriment majoritairement la proximité de la commune comme indispensable, une échelle supra communale utile mais pas nécessairement l'échelle de la CABB. **En quoi l'échelle supra communale** (Vanier 2005a, 2008) **apparaît comme une piste à examiner, notamment au regard de l'expérience de la gestion du conflit de la pomiculture ?**

En ce qui concerne les agriculteurs rencontrés, il est intéressant d'analyser leur positionnement au regard des contraintes environnementales exprimées par leurs représentants majoritaires. En effet, l'expression des objectifs environnementaux de l'agglomération, pour définir une politique publique agricole en 2011, a contribué à crisper les représentants de la Chambre d'agriculture sur leur positionnement sectoriel et la défense de l'orientation agricole dominante par l'usage des ressources à leur disposition (réalisation de l'étude diagnostic par la SAFER, détention de données statistiques). Les termes d'écologie et d'agriculture biologique employés

[498] Atelier 4 Agriculture : Produire et consommer localement, réunion du 11 janvier 2018.
[499] Synthèse réunion atelier du 11 janvier 2018, p. 5.

lors des entretiens pour cette thèse ont pour effet de crisper la discussion dans la plupart des situations, en revanche évoquer le travail sur l'amélioration de la résilience de l'écosystème pour tendre vers une agriculture plus respectueuse de l'environnement et de la santé apparait comme un objectif mobilisateur. **Comment la mise en œuvre d'une ingénierie de la traduction**[500] (Callon 1986, Ibid.) **pourrait-elle construire un discours mettant les acteurs en « relation de façon intelligible », favoriser la confrontation de points de vue et la construction de compromis ?** L'absence d'accord, entre les élus de la CABB et les représentants de la profession sur la méthode à mettre en œuvre pour réaliser le diagnostic sur le foncier agricole ainsi que sur les objectifs à atteindre, a influencé les résultats de l'étude réalisée par la SAFER et la Chambre d'agriculture issus de leur vision de l'agriculture et de ce fait, n'ont pas complètement répondu aux attentes de la collectivité. Cette expérience, analysée a posteriori dans cette thèse, enrichie par l'évolution du positionnement des différents acteurs impliqués et l'enquête du chercheur dans une approche praxéologique, met en visibilité la nécessité de construire une pensée agriurbaine de l'action au service de *« la problématisation comme définition de point de passage obligé »* (Ibid., p. 183). **Si les élus de l'agglomération souhaitent maintenir l'agriculture et renforcer les liens de cette dernière avec la ville, et si les représentants de la profession agricole souhaitent défendre le maintien de leur activité, ils doivent répondre à la question : comment arrêter la régression des espaces agricoles indispensables à la production des denrées alimentaires et à l'entretien des paysages ?** L'ensemble des acteurs ont un intérêt convergent à résoudre ce questionnement, en quoi une telle problématisation aurait pu générer un autre contenu pour l'étude de 2012 réalisée par la SAFER et la Chambre d'agriculture ? Résoudre ce questionnement nécessite de construire un objectif commun dans une visée développement durable, interroge nécessairement les interrelations de l'agriculture avec l'urbain, les méthodes de culture et l'organisation de la transformation et de la distribution des denrées alimentaires. Comment ces questionnements, dans une confrontation dialogique avec l'expérience de l'urbaniste-chercheur en action dans la Métropole bordelaise où une politique agricole locale est mise en œuvre, peuvent-ils amorcer la construction d'une pensée agriurbaine de l'action ? A la suite du diagnostic foncier et prospectives agricoles qui n'a pas apporté les réponses attendues, la CAB décide la réalisation d'une étude d'opportunité d'un agropole en 2012.

[500] **La traduction** s'entend ici comme construction d'une formulation commune et partagée du problème à partir de la confrontation des connaissances de chacun. Cette problématisation est le point de passage obligé pour gérer les approches divergentes du problème identifié, pour ensuite définir un objectif commun (compromis) et permettre aux acteurs de s'impliquer, avec leur autonomie d'action, pour atteindre ce dernier.

(3) L'agropole : une réflexion stratégique qui n'est pas appropriée par les acteurs agricoles

L'expérience de l'étude diagnostic de 2012 qui a répondu partiellement à la demande des élus de la CAB les incite à mobiliser les compétences d'un bureau d'études spécialisé en conseil stratégique[501], pour étudier l'opportunité pour l'agglomération de créer *« un outil évolutif et adaptable à différents marchés qui ferait le lien entre les demandes des consommateurs et l'offre du territoire »*[502](Marty 2013, Ibid., p. 542). Les propos de Patricia Broussolle, conseillère municipale de Brive et première vice-présidente de l'Agglo de Brive, traduisent l'objectif politique d'un positionnement stratégique de la collectivité pour influer sur l'organisation agricole du territoire :

> *« La première chose à faire c'est de protéger les terres agricoles. Donc c'est les identifier. Ça a été le travail du diagnostic foncier. Une fois qu'on a l'outil pour les protéger, qu'est-ce qu'on bâtit comme projet, comme système, comme modèle économique, qui vont permettre d'en faire quelque chose ? Ça nous a amené à l'étude d'agropole »*[503]

Ainsi le monopole de la gestion de la question agricole par la Chambre d'agriculture est-il remis en cause par la mobilisation d'une expertise extérieure au secteur, dans une approche transversale mobilisant l'ensemble des acteurs depuis la production jusqu'au consommateur, intégrant notamment la transformation ainsi que la recherche et développement à la réflexion. Le processus participatif retenu pour l'analyse des besoins s'est opéré avec des réunions de groupes (2 groupes d'agriculteurs de l'agglomération ou territoires voisins, 2 groupes de consommateurs achetant en circuit court) et des entretiens (ciblés avec quelques agriculteurs exploitant sur le territoire, distributeurs de produits alimentaires et transformateurs de produits issus de l'agriculture)[504]. Cependant, le processus participatif d'élaboration du projet ne permet pas de mobiliser des acteurs agricoles de la CAB ou en relation avec le territoire sur un but collectif à atteindre avant le changement politique de 2014. De ce fait, des actions se mettent en œuvre à l'initiative d'acteurs de la profession avec l'implication de la Chambre d'agriculture

---

[501] Source : entretien avec Corinne Bournazel, responsable du service stratégie territoriale et habitat de l'Agglo de Brive, le 24 avril 2012, in Marty 2013, Op. cit. p. 542.

[502] Fiche projet de l'étude agropole dans le contrat d'agglomération, Agglo de Brive, document interne, 25 novembre 2010.

[503] Entretien avec Patricia Broussolle, conseillère municipale de Brive et première vice-présidente de l'Agglo de Brive, le 23 avril 2012, in Marty 2013, Ibid., p. 541.

[504] CA de Brive, Des filières agricoles à l'Agropole : élaboration d'un Etudes - Stratégie - Aide à la décision programme d'actions « équipements et services » en faveur des filières agricoles locales, Rapport de fin de phase 1, ABSO Conseil, 30 Mars 2012, p. 67.

pour les Drives Fermiers[505], inscrits dans la démarche « Bienvenue à la Ferme » en 2014, ou de producteurs en recherche de solutions alternatives comme le magasin de producteurs de Brive en 2016[506] évoqué précédemment. Cette expérience, intéressante pour le recueil des besoins et le plan d'action retenu, s'appuie sur une expertise rigoureuse et un benchmark pertinent, mais n'a pas réussi à fédérer les acteurs pour la définition de buts collectifs à atteindre pour une efficacité de l'action publique (Duran 2010, Op. cit.). Au regard de l'objectif unanimement partagé de préserver les espaces agricoles, l'étude d'opportunité de constitution d'un agropole ne traite pas directement de l'organisation de la production agricole, mais de la stratégie à mettre en œuvre pour améliorer les débouchés aval, favoriser les circuits courts et conforter la place prépondérante de l'agriculture *« dans l'économie briviste et l'image du territoire »*[507]. L'état des lieux et l'analyse des besoins issus de cette étude mettent notamment l'accent sur la bonne qualité agronomique des sols propices à la culture maraîchère et sur la nécessité de structurer les filières fruits et légumes. Cependant, le projet d'agropole défini à l'issue de l'étude ne concerne que les activités de transformation, commercialisation et innovation, il n'aborde pas la partie production de l'organisation agricole gérée par la Chambre d'agriculture, qui est au cœur des conflits d'usages entre l'agriculture et les autres usages notamment résidentiels. Cette approche qui s'est voulue globale par la construction d'une véritable stratégie territoriale a décentré le débat sur l'aval de la production agricole, domaine moins contesté par les représentants majoritaires de la profession qui de plus n'ont pas vraiment un champ d'expertise dans cet environnement laissé traditionnellement aux mains de l'agro-industrie. **Les politiques publiques mises en œuvre dans cette période par la CAB ne parviennent pas à résoudre le questionnement relatif aux moyens et méthodes à mobiliser pour atteindre l'objectif unanimement partagé de préservation efficiente des espaces agricoles.**

[505] Le Drive Fermier Brive est un projet qui s'inscrit dans la stratégie de développement des Chambres d'Agriculture du Limousin et de la marque dédiée à la vente en ligne de produits fermiers : « Le Limousin dans l'Assiette ». Les Chambre d'agriculture de la Corrèze, de la Haute Vienne et de la Creuse se sont fédérées afin de déployer des Drive Fermiers en Limousin et développer ces outils internet (source : https://www.drive-fermier.fr/brive/qui-sommes-nous).

[506] http://www.lepredacote.fr/

[507] CA de Brive, Des filières agricoles à l'Agropole : élaboration d'un Etudes - Stratégie - Aide à la décision programme d'actions « équipements et services » en faveur des filières agricoles locales, Rapport de fin de phase 1, ABSO Conseil, 30 Mars 2012, p. 3.

Conclusion première partie : un système à bout de soutenabilité

Aborder la question agricole dans le champ de l'urbanisme nécessite une analyse et une déconstruction des processus de transformation de l'agriculture, de l'évolution de sa relation au secteur agricole, à l'espace et à la société, de son impact sur l'inscription des territoires dans les objectifs de développement durable fixés par le législateur. Comprendre le fonctionnement du monde agricole et les logiques d'une gestion patrimoniale dans un contexte d'urbanisation diffuse, c'est permettre d'identifier des leviers pour accroître l'efficacité de la planification stratégique et spatiale. Dans cette première partie, l'analyse de la résilience et des stratégies mises en œuvre par les acteurs agricoles[508], dans le cadre de la modernisation de l'agriculture avec la spécialisation puis son intégration au marché, avait pour objectif d'identifier des pistes pour la construction de compromis nécessaires au traitement du problème public identifié de régression des espaces agricoles, et à la définition de l'action publique pour sa gestion avec l'inscription du projet d'aménagement local dans une visée de développement durable (Ascher 2010a, Op. cit. ; Duran 2010, Op. cit.).

L'analyse de l'évolution de l'agriculture et des politiques publiques mises en œuvre depuis les années 1960, au niveau européen et national, dans les communes de la CABB et plus récemment par la communauté d'agglomération, met en visibilité les causes et les processus d'intégration de l'agriculture dans le marché mondialisé, les pertes de leviers d'action pour l'État limité dorénavant dans une action d'accompagnement social de l'agriculture, et une implication des collectivités locales très inégale. L'imbrication croissante des tissus urbains et agricoles, conséquence des politiques mises en œuvre, interpelle les acteurs publics pour définir des actions plus efficaces dans le but d'inscrire les territoires dans une trajectoire développement durable et dans les objectifs climat. Les résultats de recherche publiés dans la littérature scientifique mobilisée permettent une compréhension des processus à l'œuvre sur la CABB, ceci complété par une approche dialogique avec les savoirs construits dans le cadre d'une activité d'urbaniste en Gironde, en lien avec l'enseignement et la recherche. Cette première partie révèle les processus qui ont conduit à conforter des approches sectorielles qui ne parviennent pas à rencontrer le territoire, et qui n'ont pas l'efficacité escomptée pour gérer le

[508] Le terme d'« acteurs agricoles » est utilisé pour ne pas restreindre aux seuls agriculteurs.

problème public unanimement identifié de réduction des espaces agricoles. Pour l'urbanisme la question agricole jusqu'à une période récente se situe dans l'impensé ou l'évitement, chaque acteur protégeant son domaine de pouvoir. L'agriculture est depuis la fin des années 1990 instrumentalisée à des fins de protection paysagère et environnementale ou dans le cadre d'une vision urbaine de cadre de vie, phénomène identifié dans d'autres villes moyennes (Arnal 2012). Les tentatives de mise en place d'outils d'aménagement de l'espace rural (PAR et ZEP) à la fin des années 1970 ont rapidement été mises en échec par la domination de la pensée unique d'aménagement de l'espace du ministère de l'Équipement, lors de la mise en œuvre de la décentralisation de l'urbanisme. L'agriculture, quant à elle, toujours dans une approche sectorielle, peine à rencontrer le territoire, notamment par la perte d'autonomie des exploitations agricoles dépendantes de l'agro-industrie d'amont et d'aval. Depuis les années 2000, l'objectif de développement durable questionne les interrelations de l'urbain avec l'agriculture, cependant le décentrage du débat sur l'urgence environnementale du Grenelle de l'environnement a révélé l'asymétrie entre les acteurs, et l'alliance objective entre la représentation majoritaire des agriculteurs (FNSEA) et l'agro-industrie pour ne rien changer au modèle productiviste intégré au marché mondial. C'est le cas pour l'agriculture de conservation qui occulte le débat sur les herbicides et des standards volontaires qui produisent des normes qui deviennent nécessaires pour accéder au marché, normes déconnectées des lieux de production. Cette régulation par l'opacité (Laurent et Landel 2017, Ibid.) et la difficulté pour construire les politiques publiques attendues par le compromis avec les forces en place (FNSEA et agro-industrie) interpellent l'innovation territoriale avec les acteurs locaux pour une visée développement durable. Les entrepreneurs ruraux (Muller et al. 1989, Op. cit.), l'agriculture paysanne (Ploeg 2014, Op. cit) et les paysans entrepreneurs ruraux identifiés sur la CABB, mettent en visibilité une recherche d'alternative pour ces agriculteurs face au modèle dominant qui les condamne. Par leurs démarches, ils construisent de nouvelles relations à la société et aux territoires qui peuvent favoriser une approche transversale de l'aménagement de l'espace. Une approche agriurbaine semble ici convoquée, dans un contexte où les acteurs de l'urbanisme n'y sont pas préparés, comme le révèle les différentes situations analysées sur la CABB.

Un facteur important est à prendre en compte dans cette résistance de l'agriculture aux caractéristiques que l'on peut considérer atypique au regard du standard dominant, c'est d'une part le phénomène de la double activité favorisée par un bassin d'emploi relativement dynamique, et d'autre part un « urbanisme agricole » qui a injecté des capitaux issus des ventes de terrains, et permis ainsi de limiter l'endettement considéré comme l'une des causes des difficultés des exploitations agricoles. Les conséquences de cette agriculture que l'on pourrait

considérer comme mise un peu « sous perfusion », ne semblent pas s'inscrire dans une régression inéluctable de cette activité, même si la SAU diminue presque deux fois plus vite que la moyenne nationale. En effet, dans les communes de Brive, Cosnac et Malemort qui ont maintenu un urbanisme d'expansion jusque dans les années 2000, avec une absence de protection des espaces agricoles pour la ville de Brive, l'activité agricole y est encore présente, ce qui a permis par exemple à la ville de Brive d'introduire la protection de 634 Ha de zones agricoles au PLU de 2011, même si une majorité d'acteurs s'accorde à considérer le retrait de l'agriculture comme inéluctable. Cette recherche permet de mettre en visibilité l'existence des deux formes de résilience décrites dans les publications scientifiques pour les agriculteurs de la CABB, l'agriculture paysanne (Ploeg 2014, Op. Cit) et l'exploitation rurale (Muller et al. 1989, Op. Cit) ainsi qu'une hybridation de ces deux formes, démarches qui ont en commun une recherche d'autonomie. Au plan national comme en Corrèze, la logique professionnelle d'une agriculture de production dépendante de l'industrie agroalimentaire, sur laquelle est fondé tout le système de la politique sectorielle agricole, semble bloquer toute évolution nécessaire à la construction de politiques publiques territorialisées d'aménagement rural (Muller 1990, Ibid.). Dans les années 1980, l'agriculture est remise en cause comme gestionnaire des territoires ruraux, elle se retrouve ainsi sous tutelle notamment des urbains (Laurent 1995, Ibid.). La période 1980 à 1990 se traduit par une tension entre une agriculture enfermée dans le productivisme et une gestion sectorielle, et des groupes sociaux de plus en plus actifs sur les questions environnementales et de santé publique, extérieurs au secteur. L'enfermement sectoriel des agriculteurs et la difficulté des politiques publiques à prendre en compte la demande sociétale contribuent à cette tension qui se renforce au début des années 2000, avec des conflits d'usages de plus en plus présents et des collectivités locales en difficulté pour les gérer, notamment faute d'implication dans le secteur agricole.

L'action publique mise en œuvre sur la CABB instrumentalise l'agriculture, dans un premier temps au service du développement de la ville centre et des communes de la première couronne dans l'objectif d'assurer l'influence de la centralité sur les territoires ruraux. Dans une deuxième période, selon les majorités politiques, l'agriculture fait l'objet d'actions d'accompagnement sans intervention dans le mode de production et d'organisation ou d'une implication de la collectivité sur les modes de production par l'entrée restauration collective (cas de Brive après les élections municipales de 2008 en recherche de productions bio). Dans cette dernière situation, les acteurs agricoles locaux se retrouvent en opposition et parviennent à imposer leur vision dans l'étude agricole de 2012 réalisée pour la CABB. L'étude de création d'un agropole par le décentrage du débat sur l'organisation aval de la production agricole, avec la mobilisation

d'une expertise externe dans l'objectif d'influer sur les modalités de culture, échoue en l'absence d'implication des représentants de la profession agricole comme des élus des communes. Le conflit de la pomiculture est révélateur des insuffisances des politiques publiques relatives à l'utilisation des produits phytosanitaires en arboriculture, néanmoins il met en visibilité un processus d'apprentissage territorial où les agents apprennent les uns des autres (Pham et Torre 2012, Ibid). Dans la gestion de ce conflit, le Préfet et ses services ont assumé un rôle de traduction, car au cours du processus d'élaboration du compromis ils ont construit un discours qui a mis les acteurs en « relation de façon intelligible », à partir d'une problématisation et de la mobilisation d'une expertise non contestée au service de l'ensemble des acteurs. L'analyse de ce conflit permet d'ouvrir des perspectives sur une construction collaborative des politiques locales pour un développement territorial durable, ceci pour éviter les écueils des politiques agricoles et alimentaires précédentes, notamment mises en œuvre dans le Bassin de Brive. L'identification et la prise en compte des ressources et contraintes des différents acteurs, pour une meilleure définition des acteurs, par la construction d'un langage commun, se révèle être le point de passage obligé pour une mise en perspective du territoire fédératrice dans un objectif de développement durable à partager. Comment sceller les alliances par un compromis qui définit et coordonne les rôles, dans cette trajectoire territoriale partagée ? Au regard de l'évitement de la question agricole par les urbanistes, en quoi la construction d'une pensée agriurbaine de l'action favoriserait-elle une meilleure prise en compte des interrelations ? La légitimité de l'intercommunalité comme celle des communes ne semble pas naturelle car deux tendances semblent y contribuer : une politique d'accompagnement qui laisse la profession agricole dans une approche sectorielle et une politique plus volontariste qui n'a pas encore trouvé les modalités opérationnelles d'une efficacité de l'action publique. Cette situation invite à la gestion de la controverse comme apprentissage pour concevoir et éprouver les projets d'aménagement locaux (Callon, Lascoumes et Barthe 2014), pour donner plus de robustesse à leur légitimité et favoriser une opérationnalité de l'action publique.

Les outils d'urbanisme issus de la LOF de 1967 ne répondent pas aux attentes des élus des espaces ruraux et périurbains qui se positionnent majoritairement dans un « urbanisme agricole », en particulier pour les communes de la CABB où l'objectif prioritaire de développement territorial efface l'agriculture. Les premières lois de protection de l'environnement de 1976 définissent une politique de compromis entre des usages contradictoires aux tensions jamais résolues et une politique d'organisation par la mise en place de procédures (Lascoumes 1994, Op. cit.). A la fin des années 1970, le milieu rural dispose pour l'essentiel d'outils d'urbanisme réglementaires n'engageant pas d'approche prospective , et

l'agriculture n'est pas prise en compte dans sa relation socio-économique au territoire pour l'élaboration de documents d'urbanisme ou l'application du RNU au coup par coup, les enquêtes réalisées pour cette recherche dans les communes de la CABB le confirment. En Pays de Brive pour le Schéma Directeur de 2000, les services de l'État comme les élus locaux se focalisent sur le développement territorial pour maintenir la croissance amorcée dans les années 1970, au regard des enjeux économiques et sociaux, avec des politiques publiques visant à valoriser les sites et paysages naturels et bâtis comme ressource territoriale, mais sans dispositifs réels pour restreindre la diffusion de l'urbain dans les espaces agricoles, ces derniers étant toujours sacrifiés devant l'enjeu de développement économique. Ce document stratégique d'expansion urbaine favorise la poursuite d'une cogestion d'un « urbanisme agricole » entre les collectivités locales et l'État. Contrairement à celui de Brive, le Schéma Directeur de l'aire métropolitaine bordelaise de 2001 constitue une étape importante par l'intégration de la charpente paysagère, même si pour la préservation des espaces agricoles l'efficacité se limite aux espaces viticoles qui sont toutefois plus résistants face à l'urbanisation que les espaces occupés par d'autres cultures en bordelais, ou les secteurs de polyculture du Bassin de Brive. En territoire rural et périurbain, le groupe des petits propriétaires majoritaires est à l'origine de l'urbanisation diffuse et demeure incontournable pour le pouvoir local dans toute action d'aménagement, ce qui nécessite une approche projet qui permette la construction d'un compromis avec les usagers de l'espace communal aux intérêts divergents. Le retour réflexif sur l'activité passée d'urbaniste confirme que l'approche paysage pour Cissac-Médoc constitue une ressource essentielle par la capacité à fédérer les acteurs, cependant elle présente des insuffisances au regard de la prise en compte de l'agriculture par l'urbanisme qui limite son intégration à une approche patrimoniale, paysagère et identitaire, ignorant sa fonction socio-économique et sa cohabitation avec l'urbain, problème qui se pose aujourd'hui. L'exemple de la commune de Salles met en visibilité le rôle de traduction nécessaire pour faire exprimer les objectifs d'aménagement de l'équipe municipale (comme à Cissac-Médoc lors de la réunion publique pour permettre aux habitants d'exprimer leurs souhaits), ainsi que le rôle du projet global d'aménagement avec le référentiel fédérateur du paysage pour construire le compromis nécessaire. Cependant, pour les communes forestières l'agriculture est toujours absente des réflexions en urbanisme et la forêt ne résiste pas à la pression urbaine surtout si les pins sont arrivés à l'âge d'être abattus ce qui fait deux ressources simultanées en cas d'urbanisation.

Pour la CABB, la loi SRU vient mettre un terme à la cogestion d'un « urbanisme agricole », les communes n'ayant plus la possibilité de proroger les MARGU s'engagent dans l'élaboration de cartes communales et de PLU. Le contenu de projet impulsé par la loi avec le PADD et les

orientations d'aménagement n'infléchit pas pour autant une approche transversale, et l'espace agricole demeure instrumentalisé par la planification stratégique et spatiale. L'agriculture assure coupures vertes et entretien de l'environnement (fonction patrimoniale), une occupation et une gestion des espaces à risques et elle permet un entretien des espaces réservés aux futures zones de développement économique sur le moyen et long terme. La péri urbanité se révèle propice à une vision « patrimonialisée » de l'agriculture (Martin et al. 2006, Ibid.). Ce phénomène est présent pour les communes de la CABB positionnées dans la poursuite d'un urbanisme d'expansion ou qui changent d'orientation à l'occasion de la mise en œuvre des nouveaux documents d'urbanisme, mais s'efface pour les communes engagées dans une approche globale avec intégration de l'agriculture. Les résultats obtenus par ce dernier groupe de communes, sur l'évolution de la SAU sur la période de 2000 à 2010 par l'inversion de la tendance, ouvrent des perspectives qu'il convient de confronter à d'autres expériences et dans d'autres contextes pour pouvoir en retenir des enseignements probants. Le renforcement normatif des « lois Grenelle » semble avoir apporté plus de complexité avec l'évolution des procédures et l'influence croissante de l'environnement, les décideurs locaux s'en servent parfois avec efficacité dans des contextes socio-politiques apaisés, ce qui se révèle totalement contreproductif pour les territoires en tension comme Saint-Viance en Corrèze ou Salles en Gironde, communes où les PLU sont annulés suite aux recours de tiers et d'associations. L'évolution du contentieux se traduit par un nombre croissant de PLU ou de SCOT annulés suite à des recours, en Corrèze comme en Gironde, la chronique de droit de l'urbanisme de Gregory Kalflèche montre que la complexification des textes et des procédures ne peut qu'accroitre ce phénomène (Kalflèche 2015; 2017). L'usage de l'espace est à tout moment de l'histoire d'une commune l'objet d'une négociation entre groupes sociaux qui passe par des arbitrages de nature politique opérés par l'institution communale. Les exemples analysés sur les terrains de cette recherche confirment le nécessaire compromis qui ne peut être obtenu que par une équipe municipale reconnue pour défendre les intérêts des groupes sociaux dominants, condition qui peut s'avérer insuffisante au regard de la capacité cognitive et matérielle d'une minorité se considérant ignorée ou insuffisamment écoutée. **En quoi la construction d'une pensée agriurbaine de l'action peut-elle favoriser un urbanisme qui fédère les acteurs sur un projet d'aménagement local et ainsi accroitre l'efficacité de la planification stratégique et spatiale en limitant le risque contentieux ?** Pour la CABB, jeune intercommunalité en quête d'identité, l'extension du périmètre de 15 communes en 2001 à 48 en 2014 a mobilisé les élus sur l'organisation des compétences, et ainsi l'acquis de la démarche de projet obtenu dans le cadre de l'élaboration du SCOT approuvé en 2012 semble s'être dilué. De plus, l'analyse des ressources documentaires et les entretiens réalisés mettent en visibilité une relation asymétrique

entre la ville de Brive et sa périphérie[509], accentuée par les règles de représentation de l'intercommunalité. Dans une intercommunalité intégratrice aussi vaste influencée dans son fonctionnement par cette relation asymétrique, la question de l'inter territorialité (Vanier 2008, Op. Cit.) se pose ainsi que l'articulation multi scalaire de l'action publique, du quartier à l'intercommunalité. **Comment la construction d'une pensée agriurbaine de l'action peut-elle favoriser une meilleure problématisation de la régression des espaces agricoles de la CABB et de la nécessaire consolidation de l'activité agricole ?** Un agriurbanisme opérationnel peut-il favoriser les coopérations inter territoriales et la construction de modalités opérationnelles pour l'implication nécessaire des acteurs dans la définition de la trajectoire territoriale inscrite dans les objectifs de développement durable fixés par le législateur ? Quel rapport de la règle avec le projet territorial, en quoi une évolution législative privilégiant les finalités aux moyens à mobiliser[510], traduite dans la planification stratégique et spatiale, pourrait favoriser une inscription territoriale dans les objectifs climat, ou plutôt prendre en compte les initiatives vertueuses pour consolider une trajectoire développement durable ? La deuxième partie de la thèse est consacrée à ces questionnements, avec une confrontation de multiples expériences dans des contextes diversifiés aux terrains de recherche, visant à proposer les constituants d'une pensée agriurbaine de l'action au service du développement durable et de la stratégie territoriale à mettre en œuvre.

[509] Brive n'a de relation avec sa périphérie que depuis la création de la CAB en 2001. (Source : Communauté d'agglomération de Brive, Convergence horizontale et cohérence des différentes échelles territoriales : ville - agglomération -pays & SCOT, Présentation de la démarche de Brive-la-Gaillarde, réunion villes moyennes, DATAR, le 9 février 2005).

[510] Comme évoqué précédemment depuis la loi SRU de 2000, la justification de moyens prime sur les résultats.

Deuxième partie : L'agriurbanisme outil ou levier de renouvellement de l'urbanisme ?

Cette deuxième partie se construit à partir des enseignements de l'analyse des processus à l'œuvre dans les territoires comme fondements pour l'élaboration d'une pensée agriurbaine de l'action, par la combinaison de deux secteurs (l'agriculture et l'urbanisme) aux effets imbriqués dans l'espace mais qui dans la pratique s'évitent ou s'instrumentalisent.

L'analyse des politiques publiques mises en œuvre (A-1) révèlent une articulation encore difficile du secteur avec le territoire, que ce soit dans le cadre de la planification stratégique et spatiale (A-1-a)), des dispositifs spécifiques de protection des espaces agricoles ou des politiques incitatives pour inscrire les territoires dans un objectif de développement durable (A- 1-b) et A-1-c)). La littérature scientifique mobilisée, les enquêtes de terrain et l'apport des expériences passées et présentes de l'auteur de cette thèse visent à appréhender les limites du renforcement normatif environnemental et procédural, ainsi qu'à identifier des pistes pour accroitre l'efficacité de l'action publique (A-1-d).

Dans la perspective de formaliser la construction d'une pensée agriurbaine de l'action, des expériences d'approches globales dans les démarches de projet traduites dans la planification stratégique et spatiale de différents territoires métropolisés (Grenoble, Rennes Métropole et Peujard en Gironde), font l'objet d'une analyse critique et comparative au regard des enseignements de la première partie de thèse et de l'intégration d'expériences passées (A-2). Grenoble et Rennes figurent parmi les territoires pionniers engagés dans une gestion rationnelle de l'espace où la question agricole est posée comme partie intégrante de la question urbaine. Peujard permet un retour réflexif sur une commune sous forte pression urbaine où l'utilisation de l'ensemble des dispositifs de gestion du foncier sont mobilisés et permettent ainsi un urbanisme économe en espace. Ces trois territoires sont mobilisés pour une analyse comparative et une mise en perspective de processus à l'œuvre qui peuvent être qualifiés d'agriurbains.

Bien que cette recherche soit centrée sur la relation de l'agriculture avec la ville et les espaces urbanisés, il est apparu nécessaire d'analyser l'évolution de l'occupation de l'espace au regard d'une économie mondialisée qui stimule la compétition territoriale. Cette déterritorialisation

dominante de l'économie a pour conséquence de générer une ségrégation spatiale que les politiques publiques correctives tentent d'atténuer. Depuis la fin des années 1990, des équipes de recherche mettent en visibilité des innovations territoriales, notamment celles qui intègrent l'agriculture dans les projets de développement local (A-3) en mobilisant la ressource territoriale (Campagne et Pecqueur 2014, Op. cit.) (A-3-a)). La Biorégion urbaine et les services écosystémiques initiés par les territorialistes italiens (Magnaghi 2014, Op. Cit.) sont mobilisés comme processus qui peuvent être qualifiés d'agriurbains (A-3-b)). Ce chapitre analyse les apports du développement territorial par la mobilisation de la ressource territoriale et ceux du concept de biorégion urbaine pour la construction d'une pensée agriurbaine de l'action.

L'agriurbanisme est appréhendé par une recension de publications scientifiques relatives à l'agriculture urbaine et périurbaine, ainsi qu'une analyse critique du processus agriurbain en construction avec l'implication de la recherche (A-4). L'agriurbanisme constitue un des fondements de cette recherche qui vise à enrichir cette approche par les enseignements de l'analyse de l'évolution du monde agricole, en interaction avec l'aménagement de l'espace et l'urbanisme. Quelles sont les avancées et les limites de cette notion élaborée par André Fleury et Roland Vidal en 2007 ? Quels enseignements les recherches sur l'agriculture urbaine et périurbaine apportent pour la construction d'une pensée de l'action agriurbaine (A-4-a)) ? Les expériences où l'auteur de cette thèse est impliqué, la formation et d'autres territoires (Ile de France, Montréal, Genève, Lisbonne, Séville, Montpellier) sont ici mobilisés.

Les premiers enseignements de l'agriculture urbaine et du concept d'agriurbanisme mis à l'épreuve, en complément des enseignements de l'activation de la ressource territoriale et de l'approche territorialiste, sont conceptualisés pour construire une pensée agriurbaine de l'action (B-1). Pour se faire il est au préalable nécessaire d'appréhender les interactions des établissements humains avec leur environnement (Magnaghi 2014, Op. cit.), et plus particulièrement les modalités de définition de l'action avec la nature et le vivant, notamment par la construction d'une pensée de l'action (Salmona 2010). Les politiques publiques mises en œuvre depuis la charte de Rio de 1992 (Agenda 21 locaux et PCAET[511]) sont analysées à partir des modalités de mises en œuvre dans les terrains de cette thèse, notamment au regard de processus d'autonomie précédemment analysés, et ici présenté comme levier pour accroitre la résilience de l'écosystème local dans une visée de développement territorial durable (B-1-b)).

[511] PCAET : Plan climat air énergie territorial

De nombreux travaux de recherche s'intéressent à la gouvernance alimentaire comme levier pour infléchir les modes de production, de transformation et de distribution des denrées alimentaires ainsi que les modes de consommation (Rastoin et Ghersi 2010, Op. cit.; Guiomar 2011, 2015; Rastoin et Bouquery 2015; Brand 2015, Op. cit.; Mundler et Rouchier 2016, Ibid.; Allaire et Daviron 2017; Brand et al. 2017, Op. cit.). L'objectif est ici d'appréhender en quoi la gouvernance alimentaire peut contribuer à inscrire les territoires dans une trajectoire de développement durable et vers les objectifs climat, mais aussi quelle contribution une telle politique publique peut apporter à une démarche agriurbaine (B-1-c)). Comment inscrire l'agriculture ou les agricultures dans un projet d'aménagement territorial et quel positionnement de la planification stratégique et spatiale au regard du projet local et des objectifs fixés par le législateur ? L'objectif est ici d'identifier les avancées et les limites des processus agriurbains à l'œuvre sur une diversité de territoires, notamment les expérimentations en cours sur Bordeaux Métropole où l'auteur de cette thèse est praticien de l'urbanisme et chercheur, par une mise en situation dialogique avec le terrain de recherche Corrézien.

La construction d'une pensée agriurbaine de l'action au service du compromis territorial, où la nature et le vivant sont omniprésents pour s'inscrire dans un urbanisme performanciel (Ascher 2010a, Op. cit.), est proposée pour favoriser l'élaboration du projet local durable (B-2). La présente recherche intègre la notion des territorialistes italiens de coévolution des établissements humains avec leur environnement naturel et vivant, processus qui produit le territoire (Magnaghi 2014, Ibid.). La relation complexe de la ville avec son environnement naturel et vivant (B-2-a)), les interdépendances agriurbaines (B-2-b)) sont appréhendées pour définir une nouvelle approche de l'aménagement dans une coévolution des établissements humains avec leur environnement naturel et vivant (B-2-c)).

Cette construction agriurbaine dans une approche écosystémique (B-3) interpelle les modalités d'élaboration des politiques publiques, le croisement du secteur et du territoire, les échelles territoriales et leurs interrelations qui semblent devoir s'affranchir des limites institutionnelles. La ville et l'agriculture ont un destin lié, l'une étant au service de l'autre et vice versa, l'inscription territoriale dans les objectifs de développement durable interpelle un pragmatisme de l'action guidé par l'éthique et une compréhension mutuelle des ressources et contraintes des acteurs. Le passage de la pensée agriurbaine de l'action à l'agriurbanisme opérationnel questionne les pratiques des professionnels de l'urbanisme, interpelle les politiques locales dans leurs modalités de gouvernance et les acteurs de la société civile (notamment de l'agriculture),

invite la transdisciplinarité et la controverse, pour objectiver la problématisation nécessaire de la gestion économe de l'espace ou à la préservation des sols agricoles.

A. Agriculture et ville, construction d'une imbrication raisonnée au regard des enjeux de durabilité

L'enjeu du développement durable invite à la construction de la Ville-nature avec l'agriculture par une nouvelle gouvernance (Fleury et Vidal 2008, Ibid.). Cette modalité de gestion partagée du territoire énoncée par André Fleury et Roland Vidal en 2008 demeure encore à ce jour à construire, bien que les différents textes législatifs depuis les années 2000 s'inscrivent dans cette orientation transversale, les difficultés identifiées pour la mise en œuvre de ces nouvelles approches dans la première partie de cette thèse en sont le témoignage. Le rapport remis le 7 janvier 2016 par Frédéric Bonnet[512] à Sylvia Pinel, Ministre du Logement, de l'Égalité des Territoires et de la Ruralité, invite à *« renforcer la possibilité productive et agricole dans les règlements d'urbanisme »*, pour tendre vers une ville agricole où les capacités productives de l'agriculture puissent s'insérer dans les différents zonages existants ou projetés, et où l'agriculture dépasse la seule composante zonée (Bonnet 2016, Op. cit., p. 93). Le rapport invite à la construction de projets territoriaux avec les acteurs et dans une approche transversale, en quelque sorte une approche agriurbaine. Cependant, la réalité des politiques publiques mises en œuvre montre une articulation toujours difficile du secteur et du territoire. Une analyse bibliographique relative à la prise en compte des orientations de développement durable dans les territoires périurbains montre que ce concept questionne le fonctionnement et le devenir de ces espaces, interpelle la projection territoriale souhaitée. Deux conceptions de ville durable sont en tension, la ville dense plus économe en ressources naturelles et la ville à la campagne privilégiant le cadre de vie et la relation à la nature qui interroge les coûts environnementaux et sociaux (Theys 2001, Emelianoff 2001 in Serrano et Larrue 2010). Les enjeux de développement durable répertoriés dans la littérature scientifique mettent en visibilité une prise en compte incomplète de l'agriculture en limitant sa fonction à l'usage mixte des sols, l'agriculture urbaine et les jardins familiaux ainsi que l'entretien des paysages (Serrano et Larue 2010, Ibid.). L'agriculture qui n'est pas prise en compte dans sa relation sociale (en particulier alimentaire) avec le territoire ne trouve pas une intégration réglementaire satisfaisante dans la planification spatiale, au regard de la diversité des pratiques et d'organisations (Planchat 2011, Op. cit.). *« Si la présence de l'agriculture dans la ville élargie semble désormais envisageable,*

[512] Architecte, grand prix de l'urbanisme.

quasi nécessaire dans le paradigme du développement durable, les modalités territoriales de la cohabitation restent encore largement à construire » (Poulot 2011, Ibid., p. 2). Les politiques publiques mises en œuvre peinent toujours à articuler le secteur et le territoire, que ce soit dans le cadre de la planification stratégique et spatiale, des dispositifs spécifiques de protection des espaces agricoles ou des politiques incitatives dans une finalité de ville durable et une inscription territoriale dans les objectifs climat.

1. Politiques publiques en urbanisme et aménagement : articulation difficile du secteur et du territoire

Les évolutions législatives et les politiques sectorielles mises en œuvre évoquées précédemment ne prouvant pas leur efficacité, l'organisation territoriale ainsi que la planification stratégique et spatiale émergent comme vecteurs pertinent de mise en cohérences des politiques publiques face au défi climatique (Bertrand et Rocher 2011). L'urbanisme, l'habitat, les transports, l'énergie sont bien identifiés parmi les blocs de compétences de la nouvelle organisation territoriale, ce qui l'est moins pour l'agriculture encore évitée ou absente dans l'acte de planification urbaine. L'importance prise par l'environnement dans la planification stratégique et spatiale depuis les « lois Grenelle » a pour effet de dépolitiser le débat et de privilégier les procédures et processus *« dont les paramètres sont largement définis par des connaissances socio-scientifiques »* (Béal et al 2011, Op. cit. ; Swyngedouw 2011, p. 132). L'évolution vers un urbanisme durable se traduit par un paradoxe car elle est plus urbanistique que politique , *« elle infléchi les politiques urbaines sur fond de désengagement politique »* (Emelianoff 2008b, p. 16). Le décentrage du débat sur les instruments ou les modalités de l'action *« peut être une manière de structurer un espace d'échanges à court terme, de négociations et d'accords, tout en laissant en touche les enjeux qui sont les plus problématiques. La prolifération d'instruments n'est-elle pas aussi une manière d'évacuer les questions politiques ? »* (Lascoumes et Le Galès 2005, p. 26) Ainsi, l'analyse des différentes politiques publiques mises en œuvre, par la mobilisation de la littérature scientifique confrontée aux résultats des enquêtes de terrain, a-t-elle pour objectif d'identifier leurs faiblesses ou incomplétudes, ainsi que les perspectives pour accroitre l'efficacité de l'action publique. **En quoi les dernières évolutions législatives relatives à la planification stratégique et spatiale ont-elles contribué à une dépolitisation du débat sur les finalités de développement durable ?**

a) Les documents de planification : une évolution instrumentale pour une finalité de gestion économe de l'espace contrariée par les réalités socio-politiques locales

Depuis la loi SRU, la planification stratégique et spatiale a pris une place considérable dans les territoires auprès des différents acteurs institutionnels. La loi ALUR de 2014 pose les bases d'une planification spatiale intercommunale mais sans vraiment créer une dynamique dans les territoires. Comme vu précédemment, une très forte majorité des communes de la CABB ont refusé le transfert de compétence (40 communes sur 48), situation que l'on retrouve à la CDC du Grand Cubzaguais et à la CDC du Cœur de Presqu'île pour Cissac-Médoc. En 2015, le territoire national est loin d'être couvert par les documents d'urbanisme, près d'un quart des communes sont gérées par le RNU, près d'un quart sont gérées par de simples cartes communales et un autre quart sont encore sous le régime des POS avant tout réglementaires (Bonnet 2016, Op. Cit., p. 38). Une grande majorité de communes sont ainsi sous le régime d'un urbanisme réglementaire, sans planification stratégique et spatiale au service du projet local, situation un peu différente pour la CABB, analysée précédemment, où l'arrêt de la cogestion de « l'urbanisme agricole » s'est traduit par l'élaboration de PLU et de cartes communales. Ainsi 32 (67 %) communes ont un PLU, 8 (17 %) une carte communale et 8 (17 %) sont gérées par le RNU. En ce qui concerne les SCOT, leur succès relatif est sans doute à rechercher dans la règle de limitation de constructibilité de l'article L 122-2 du code de l'urbanisme qui limite l'ouverture de nouvelles zones d'urbanisation pour les communes situées dans un périmètre de 15 kilomètres d'une agglomération de 50 000 habitants (Dubois 2009, Op.Cit.).

(1) Le SCOT : recherche d'une harmonie scalaire par une instrumentalisation du projet

Un rapport du CGEDD de 2017 rappelle qu'au moins une dizaine de lois ont directement ou indirectement impactés les SCOT depuis leur instauration, ce qui traduit une certaine incertitude dans l'instrumentalisation de l'action publique avec des ajustements successif. Le rapport recommande de prévoir un temps de stabilité juridique pour que les collectivités puissent s'adapter aux nouvelles règlementations, tout en invitant le législateur à renforcer l'instrumentalisation de l'action publique par un *« adossement des SCOT aux politiques contractuelles, européennes, régionales ou métropolitaines, en identifiant les thématiques et*

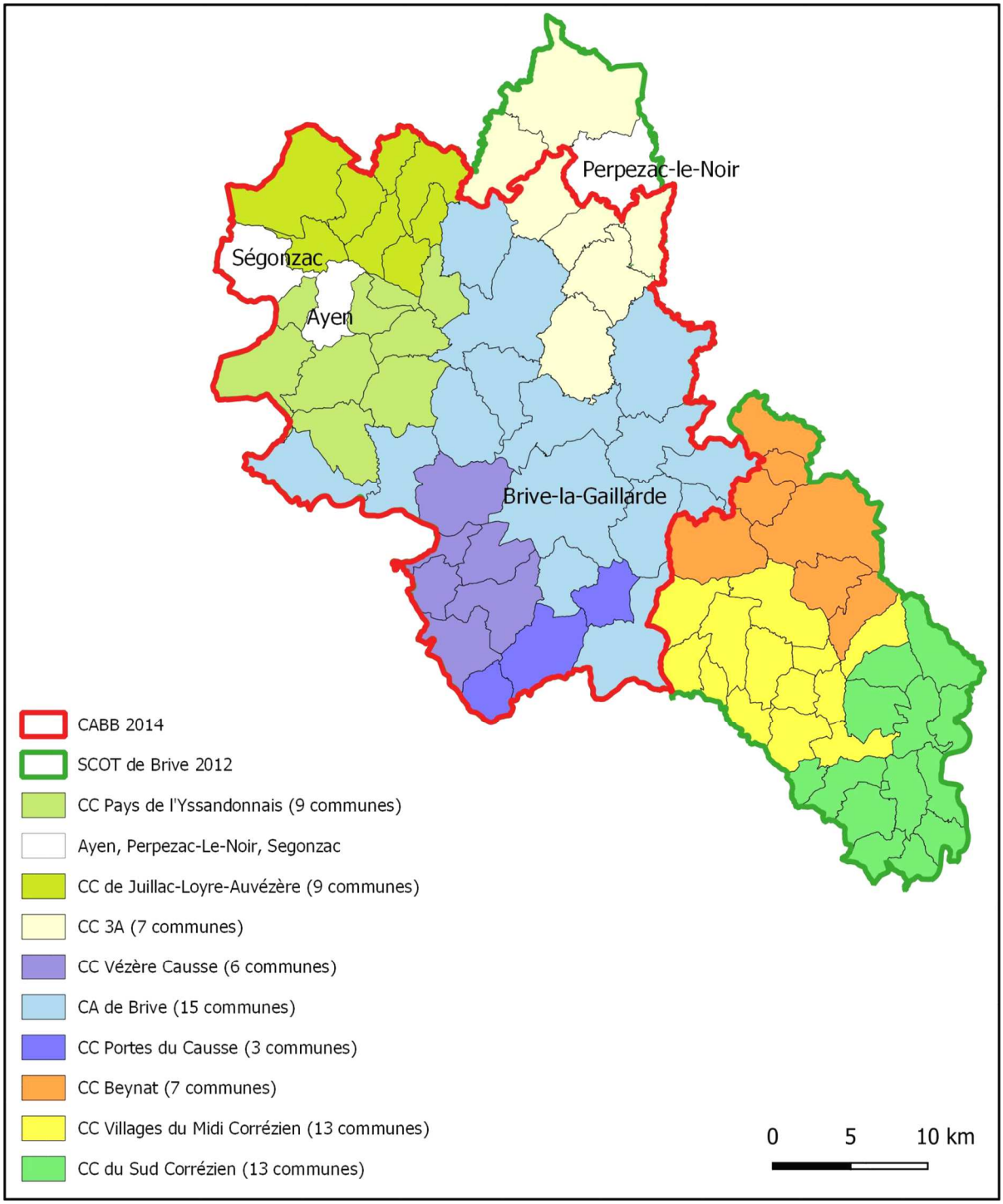
les projets communs aux deux processus. Cet adossement permettra de mieux cibler les financements, de renforcer l'implication des élus aux démarches de SCoT et de conforter l'ingénierie dédiée » (CGEDD 2017, p. 4-5). Cette recommandation vise à renforcer le caractère intégrateur du SCOT et laisse présager d'une forme de dépolitisation du débat public, en complexifiant un peu plus les modalités d'élaboration du SCOT, mais aussi par le fait que la mise en œuvre du SCOT se traduit plus par une obligation de moyens (principes de la loi SRU évoquée précédemment), le débat sur les objectifs de résultats étant ainsi un peu occulté, ce qui facilite la recherche de consensus entre acteurs. *« […] les accords sont plus faciles à réaliser entre acteurs sur les moyens que sur les objectifs »* (Lascoumes et Le Gales 2005, Ibid., p. 26). Le SCOT Sud Corrézien de 2012 traduit bien le résultat d'un consensus à minima par son caractère peu prescriptif relevé dans l'évaluation du CEREMA en 2015. Par ailleurs, l'évolution des intercommunalités depuis la loi SRU et l'émergence des PLUi et des SRADDET[513], impacte cet édifice instrumental construit depuis la loi SRU de 2000 et a eu pour effet de focaliser l'action publique locale sur la recomposition des intercommunalités et la définition de leurs compétences.

La CABB comme témoignage d'une recomposition intercommunale

Pour la CABB, l'élaboration du SCOT de 2012 a été instrumentalisée pour le passage d'une intercommunalité de 15 à 48 communes[514] (cf. Figure 39). L'acquis de la démarche de projet, comme instrument de la mobilisation sociale (Pinson 2005) du SCOT approuvé en 2012, s'est ainsi dilué au cours des premières années de la mandature 2014-2020 consacrées pour l'essentiel à la définition des compétences et l'organisation des services[515]. Cette dilution est aussi due à la perte de l'identification du syndicat mixte d'études du Bassin de Brive (SEBB), dans la mesure où depuis la création de la CABB il n'y a plus d'ingénierie dédiée, ce sont les techniciens de la CABB qui sont mis à disposition du syndicat mixte. De plus, la direction de la CABB souhaite que la direction de l'aménagement (4,5 équivalents temps plein) soit plus aux services des communes, après une période où elle a été mobilisée sur les procédures liées aux documents d'urbanisme communaux[516].

[513] SRADDET : Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.
[514] Source : entretiens avec élus et techniciens de la CABB.
[515] Entretien du 13/02/2018 avec Corine Bournazel, DGA Services à la Population et à la famille de la CABB (ancienne directrice de l'aménagement de la CABB après avoir été urbaniste au SIESDPB).
[516] Entretien du 23/04/2018 avec Sandrine Peny, Directrice de l'aménagement à la CABB.

Figure 39 : Le périmètre du SCOT du bassin de Brive de 2012



Source : IGN BD carto, SCOT du Bassin de Brive

L'ingénierie de la direction de l'aménagement apparait vraiment insuffisante au regard de la dimension et de la diversité du territoire, de l'identification dans le cadre de cette recherche des problèmes à traiter, de l'expression des acteurs enquêtés et de l'expérience professionnelle de l'auteur de cette thèse en Gironde. Cette insuffisance d'ingénierie dans les territoires

périurbains et ruraux est relevée dans la publication du CEREMA de 2015[517] et le rapport du CGEDD de 2017. Pour la CABB, l'effet SCOT sur la démarche de projet est *« retombée comme un soufflet »*, ce qui manque pour l'intercommunalité *« c'est la formalisation d'objectifs partagés et la déclinaison d'actions opérationnelles pour y parvenir »*[518]. Pour la compétence urbanisme, l'agglomération n'a pas les moyens notamment du fait que cette compétence soit toujours communale, et la construction de la communauté d'agglomération a par ailleurs visé à faire éclater le fonctionnement des anciennes intercommunalités[519]. Les entretiens avec les élus et techniciens expriment une perte d'acquis du travail intercommunal précédent et la difficulté à trouver sa place dans cette nouvelle grande structure.

Une ingénierie insuffisante pour la planification stratégique

L'absence d'ingénierie dédiée au suivi du SCOT et une compétence urbanisme toujours communale constituent un handicap pour une dynamique de projet de l'agglomération, et le SCOT n'est pas approprié par les élus communaux[520], situation qui n'est pas isolée au regard des évaluations et observations réalisées au plan national. En 2009 il est observé que :

> *« L'étude des SCOT montre que les intercommunalités ne sont pas dotées de l'ensemble des outils juridiques, politiques et institutionnels nécessaires à l'exercice de leurs missions. Les SCOT sont tributaires d'une pratique consensuelle qui exclue les choix audacieux et les discussions véritablement politiques sur l'avenir de l'urbain » (Desjardin 2009 in Dubois 2009, Ibid., p. 137).*

Dans ce climat consensuel, les communes ont tendance à inscrire plus de projets qu'elles ne peuvent en réaliser pour garder une marge de manœuvre, ou s'auto censurent dans l'avis porté sur les projets des autres communes, ne souhaitant pas un avis réservé en retour sur leurs propres projets. Les SCOT sont ainsi régulièrement des catalogues de bonnes intentions fondées sur le plus petit dénominateur commun (Ibid.)[521], *« démarche plus précautionneuse que volontariste, qui ménage plus qu'elle n'aménage »* (Scherrer 2008, p. 135). Quelques années plus tard les démarches d'élaboration des SCOT ne sont pas des vecteurs de projet au sens de mobilisation sociale (Pinson 2005, Ibid.) et les élus des communes y sont peu impliqués (CGEDD 2017, Ibid.). Les résultats des enquêtes de terrain réalisées sur la CABB et les territoires girondins,

---

[517] CEREMA, analyse de 10 SCOT « Grenelle », Août 2015.

[518] Entretien du 23/04/2018 avec Sandrine Peny, Directrice de l'aménagement à la CABB, Ibid.

[519] Entretien du 13/02/2018 avec Corine Bournazel, DGA Services à la Population et à la famille de la CABB (ancienne directrice de l'aménagement de la CABB après avoir été urbaniste au SIESDPB), Ibid.

[520] Entretiens avec les élus et techniciens.

[521] Ce phénomène d'arrangements ou de neutralisation se retrouve dans les commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC) et explique peut-être le peu d'avis des commissions départementales de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) sur les documents d'urbanisme.

confirment que l'harmonie scalaire recherchée par le législateur avec la mise en œuvre des SCOT est un leurre (Berland-Berthon 2014, p. 57). *« […] en aucune manière un SCOT n'est la somme des PLU communaux de son périmètre, et inversement le PLU n'est pas un fragment de SCOT agrandi. A cet égard, les textes de loi sur le principe de compatibilité sont douteux d'un point de vue théorique… et on le constate tous les jours dans la pratique. C'est le principe, bien connu en économie, du « no bridge » qui est la règle, plutôt que celui de l'harmonie scalaire »* (Marieu[522] in Ibid., p. 57).

La recherche mobilisée pour l'évaluation des SCOT

Dans la région Grenobloise, l'élaboration du SCOT a eu pour effet d'éloigner la gestion du conflit de l'échelle communale où les propriétaires fonciers s'opposent à l'usage du sol, en faisant du SCOT un « super PLU » aux orientations précises qui contraignent les PLU à les intégrer. A cette échelle, un certain consensus s'est établi pour instrumentaliser l'agriculture dans la maitrise de l'urbanisme (Martin et al 2006, Ibid.), bien que les différentes formes d'agriculture dans leur relation au territoire soient abordées, elles ne semblent pas faire l'objet de politiques publiques territorialisées et ne sont pas transcrites dans le SCOT. Une recherche réalisée sur quatre aires métropolitaines (Marseille Provence Métropole, Nantes Métropole, Rennes Métropole et l'agglomération de Tours) met en visibilité la concurrence territoriale existante entre les différents EPCI pour attirer les activités économiques dans le but de soutenir leur développement, l'objectif de limitation de consommation de l'espace n'étant pas la priorité (Serrano et al. 2014). Ce bilan sur quatre SCOT se situe dans le prolongement de celui réalisé par le CERTU en 2008[523] qui constate que le SCOT ne pourra régler seul la question de la protection durable des espaces agricoles, et propose pour cela d'articuler le SCOT avec les périmètres d'intervention en faveur des espaces agricoles et naturels périurbains (PPAEN de la loi du 26 février 2005). Quelques années plus tard, l'analyse de 10 SCOT par le CEREMA en 2015[524] montre la difficulté d'un exercice comparatif et d'évaluation au regard de la diversité des contenus analytiques des différents SCOT, notamment en ce qui concerne le suivi de la consommation des espaces agricoles par une artificialisation des sols se limitant à l'habitat pour le SCOT Sud Corrèze, intégrant les autres usages (activités, infrastructures et équipements

[522] Jean Marieu, Professeur des universités, est le fondateur de l'enseignement de l'urbanisme à l'université de Bordeaux Montaigne (Une maitrise des sciences et technique (MST) en 1979 et le DESS urbanisme opérationnel en 1981). Le socle interdisciplinaire et l'ancrage dans le milieu professionnel de cette formation en urbanisme sont marqués par le parcours de son initiateur et celui des universitaires qui se sont impliqués (voir à ce sujet Berland-Berthon 2014, Ibid., p. 47-48).

[523] CERTU : Prendre en compte l'agriculture et ses espaces dans les SCoT, septembre 2008.

[524] CEREMA, analyse de 10 SCOT « Grenelle », La consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers dans les SCoT, Fiche n° 02, août 2015.

publics) et allant jusqu'à intégrer les gravières et carrières pour celui du Sud Toulousain. Cette situation confirme que la planification stratégique et spatiale en France est une affaire locale (Demazière 2015) et qu'une harmonisation scalaire est illusoire au regard des intérêts divergents à concilier entre les différents échelons institutionnels. Pour le SCOT Sud Corrèze le fait de ne pas décompter les surfaces de zones d'activité n'est pas neutre, notamment au regard des espaces agricoles sacrifiés. *« Entre 2003 et 2009, l'analyse de la consommation foncière met en évidence qu'un peu plus de 700 ha ont été consommés à des fins d'habitat, soit environ 120 hectares chaque année. Cela représente donc une enveloppe foncière de l'ordre de 1 200 hectares sur une période de 10 années »*[525]. En parallèle, le bilan du Schéma Directeur de 2000 indique que 190,5 Ha de zones d'activités ont été réalisées depuis 2000 (en à peine 9 ans) et que des mises en compatibilité sont en cours pour 120 Ha supplémentaires[526], confirmant ainsi la tendance dominante de compétition des territoires et un développement économique qui efface l'agriculture.

De mai 2015 à mai 2016 la fédération nationale des SCOT a sollicité une recherche-action *« pour sonder le cœur de ses troupes tout en portant un regard prospectif sur les politiques publiques d'aménagement et de planification »* (Vanier et al. 2017, p. 1). Cette recherche-action montre que l'instabilité législative, avec les recompositions des intercommunalités, provoque une déstabilisation des périmètres de SCOT accentuée par la montée en puissance des PLUi et la mise en place des SRADDET[527]. De plus ces périmètres sont loin de correspondre aux aires urbaines (au sens de la définition INSEE de 2010), sur quatre aires urbaines enquêtées en 2012[528], c'est entre cinq et huit SCOT réalisés sur ces périmètres (Demazière 2015, Ibid., p. 76). La diversité des contenus évoquée précédemment se vérifie avec pour effet de remettre en cause le modèle unique qui tente de se réaffirmer à chaque évolution législative. Il est donc proposé que les SCOT mutent pour ne pas disparaître au regard des nouveaux cadre d'inter territorialité qui se développement *« (pôles métropolitains, PETR*[529]*, contrats de réciprocité…), de nouvelles mises en cohérence de politiques publiques (contrats d'axe, territoires à énergie positive, politiques de transition…) et de nouvelles labellisations »* (Vanier et al, Ibid., p. 5). L'avenir politique des SCOT est désormais posé, car le bilan présenté montre une

[525] Source : SCOT Sud Corrèze, rapport de présentation, 2012, p. 149.
[526] Source : Bilan du schéma directeur du pays de Brive, CITADIA, comité syndical du 24/02/2009.
[527] SRADDET : Schéma régional d'aménagement de développement durable et d'égalité des territoires.
[528] Résultats d'une recherche menée dans le cadre du programme « Localisation des activités économiques et développement durable des territoires » du Plan urbanisme construction architecture (PUCA) (Demazière, 2012). Ce programme concerne les aires urbaines de Marseille/Aix en Provence, Nantes/Saint-Nazaire, Rennes et Tours.
[529] PETR : Pôle d'équilibre territorial et rural.

instrumentalisation qui se complexifie et les met en danger, notamment du fait d'une « modestie politique » et d'une implication citoyenne absente, voire revendiquée. Il est préconisé que le SCOT devienne un « schéma de convergence territoriale » dans une visée transformatrice pour répondre aux enjeux multiples de la transition (énergétique, écologique, urbaine, territoriale, etc.) (Ibid.). En quoi l'élaboration d'un projet agriurbain pourrait-elle favoriser la construction d'une visée transformatrice en réponse aux enjeux climatiques, permettant ainsi la définition d'une stratégie territoriale pour cette finalité ? Le contenu et les modalités d'élaboration des SCOT sont ainsi interrogés, le préalable n'est-il pas le *« projet comme vision structurante de la société »* qui rend nécessaire la formulation *« d'une pensée visionnaire, corollaire essentiel de la démarche en urbanisme opérationnel, sans lequel celle-ci se trouve réduite à sa dimension instrumentale et routinière, technocratique selon certains »* (Berland-Berthon 2014, Op. Cit., p. 59) ?

Illustration pour le SCOT Sud Corrèze

En l'absence de projection territoriale intercommunale qui permette de construire un destin commun partagé avec les acteurs de la CABB, les orientations du SCOT se traduisent par une transposition règlementaire avec des objectifs qui relèvent plus de déclarations d'intentions que de réelles politiques publiques à mettre en œuvre. Bien que le conflit de la pomiculture évoqué précédemment soit présent dans 18 communes de l'aire du SCOT, aucune mention ne figure dans le document approuvé en 2012 dans une période où les tensions s'invitent dans le débat public. Dans le diagnostic, la pomiculture est mentionnée parmi les causes de vulnérabilité de la ressource en eau potable, en raison des risques de pollution liés à *« l'utilisation de quantités importantes de pesticides »*[530]. La cohabitation difficile de l'agriculture avec les espaces urbains évoquée régulièrement dans les entretiens, abordée plus particulièrement dans le cadre de l'élaboration du PLU d'Allassac en 2006, ne trouve pas de traduction dans le SCOT Sud Corrèze, en dehors d'une approche environnementale liée notamment à la protection des captages d'eau potable et à la règlementation sur les épandages et les installations classées. L'instrumentalisation de l'action publique en aménagement et urbanisme en Sud Corrèze a eu pour effet de décentrer le débat public sur un urbanisme procédural, l'impact social de l'occupation de l'espace, sujet conflictuel, n'est pas abordé.

[530] Source : SCOT de 2012, rapport de présentation, p. 176.

(2) Du PLU au PLUI : un urbanisme communal d'opportunité encore présent

Depuis la loi SRU de 2000, l'élaboration du PLU avec l'étape préalable du PADD incite les décideurs locaux à s'inscrire dans une approche de projet transversale et prospective, avec une obligation de concertation dans le format imposé de la procédure, tout en ayant une grande liberté pour les conditions de mise en œuvre. La planification spatiale est confortée dans sa gestion locale dans un contexte d'effacement des services de l'État, ce qui induit des besoins en ingénierie pour les collectivités qui ne disposent pas des moyens financiers correspondants, ou ne jugent pas prioritaire l'affectation budgétaire à ces missions, notamment comme précédemment relevé pour la CABB. Dans ce contexte, la définition par la collectivité des objectifs d'une élaboration de PLU se retrouve, dans la plupart des situations, limitée à un cahier des charges de consultation des bureaux d'études au format standard de commande publique et essentiellement juridique. De plus, les budgets alloués pour les études de PLU sont relativement faibles avec une moyenne de 29 000 € relevée dans les communes enquêtées de la CABB. Les dossiers des PLU analysés du début des années 2000 traduisent un urbanisme majoritairement réglementaire et procédural, exception faite des communes qui ont vraiment engagées une démarche de projet transversal avec un niveau d'ingénierie en rapport avec les finalités recherchées (Allassac, Mansac, Noailles). Ces communes enregistrent les résultats les plus efficaces au regard de la gestion économe de l'espace et de la prise en compte de l'agriculture. Plus récemment, les révisions ou élaborations de PLU engagées après les « lois Grenelle » puis ALUR, traduisent une prise en compte d'une approche projet plus soutenue mais qui semble un peu limitée par la règle posée en préalable de la démarche. Dans les PLU, la problématique agricole est instrumentalisée dans une visée paysagère, environnementale et de cadre de vie, la justification des zones agricoles à préserver se trouve dans une approche encore incomplète au regard des relations agriurbaines et de la résistance des agricultures présentes. L'urbanisme procédural semble prendre le pas sur une dynamique de projet où la controverse comme apprentissage (Callon, Lascoumes et Barthe 2014) permet de gérer les conflits par la construction de compromis traduits dans la planification spatiale.

> *« La controverse permet de concevoir et d'éprouver des projets et des solutions qui intègrent une pluralité de points de vue, de demandes et attentes. Cette prise en compte, qui passe par des négociations et des compromis successifs, enclenche un processus d'apprentissage » (Ibid.)*

Cet apprentissage par l'utilisation du référentiel paysage[531] s'est opéré dans les communes de Cissac-Médoc et Salles en Gironde évoquées précédemment, et est construit scientifiquement dans le cadre de la thèse de Claire Planchat (2011, Op. cit.), par l'analyse d'un dispositif participatif basé sur l'usage de représentations paysagères pour favoriser le dialogue entre porteurs de projets d'aménagement, agriculteurs et propriétaires. Cependant, si l'approche paysage permet une problématisation de la gestion de l'espace au sens de mise en dialogue intelligible des différents acteurs (Callon 1986, Ibid.) dans une finalité partagée de développement durable, elle relève d'une approche encore incomplète car la relation socio-économique de l'agriculture au territoire n'y est pas suffisamment convoquée. Comment la construction d'une pensée de l'action agriurbaine permettrait-elle une approche systémique plus complète pour mieux appréhender les synergies des différents types d'agricultures avec le territoire ? Les publications scientifiques relatives à la planification spatiale en France mettent en visibilité un urbanisme procédural qui prend le pas sur l'approche projet ou une conception classique de généralisation d'une même règle (Scherrer 2008, Ibid., Bonnet 2016, Ibid.), une agriculture occultée en tant qu'activité économique ou mise à distance (Martin et al 2006, Ibid.), une approche encore sectorielle de l'agriculture avec des difficultés pour les maitres d'œuvre de combiner et de faire la synthèse de ces différentes approches, des zonages qui ne permettent pas de prendre en compte la diversité des espaces agricoles (Planchat 2011, Ibid.). L'encouragement aux documents de planification spatiale intercommunaux (PLUi) interpelle lorsque l'on voit les difficultés rencontrées par les communes et les intercommunalités : moins d'une communauté d'agglomération sur trois et d'une communauté de communes sur huit y ont recours[532] (Demazière 2015, Ibid.). Le système de négociation de norme locale en urbanisme est centré sur la commune et n'est pas investi par l'intercommunalité qui ne *« constitue pas un recours institutionnel viable pour s'affranchir des effets néfastes liés à la proximité géographique entre élus et usagers de l'espace »* (Bomberger 2011, p. 429). La thèse de Pierre-Henri Bomberger met bien en visibilité la difficulté de la planification spatiale comme préalable à la construction d'un urbanisme rural durable, car l'urbanisme procédural et la recherche d'harmonie scalaire prennent le pas sur la problématisation[533] des objectifs de durabilité au

[531] Référentiel selon la définition de Pierre Muller (2010).

[532] *« De plus, lorsque la compétence en matière de PLU est prise par un EPCI, on aboutit le plus souvent à une juxtaposition de PLU, par commune, et non pas à un véritable PLU global pour l'ensemble du territoire intercommunal. Au 1er janvier 2009, sur un total de 16 861 PLU ou POS, seuls 106 sont conçus pour l'ensemble d'un territoire intercommunal »* (Demazière 2015, Ibid., p. 76).

[533] La **problématisation** est entendue ici comme processus collectif exploratoire des acteurs du territoire mobilisés, prenant en compte les représentations du développement durable portées par chacun, pour les traduire dans un objectif partagé, ceci afin de permettre aux différents acteurs d'inscrire leurs actions dans cette visée traduite en droit par les nouveaux documents de planification stratégique et spatiale (Ascher 2010a Op. cit., Callon et al. 2014, Op. cit.)

regard des pratiques sociales du territoire. Dans son rapport, Frédéric Bonnet (2016) relève un déficit de débat public lors de l'élaboration des PLU ou PLUi et souligne la nécessité de *« répertorier, favoriser, promouvoir et diffuser les initiatives locales »* avec les institutions « supra » (État et Régions) qui pourraient favoriser cette diffusion et les échanges (Ibid., p. 25). L'agrandissement des intercommunalités dans la perspective d'adapter le périmètre au territoire de projet *« n'a pas de sens »*, il serait plus efficace de développer les collaborations inter territoriales[534] avec *« la mise en place d'une maîtrise d'ouvrage politique et technique pour porter dans la durée les projets de territoire et les autres projets d'aménagement »* (Ibid., p. 40). La dépolitisation des procédures de planification s'avère préjudiciable à l'efficacité des instruments qui ne doivent pas être un préalable à la mise en œuvre de politiques locales, mais bien être au service de ces politiques pour encadrer le projet local dans une perspective de développement durable (Scherrer 2008, Ibid.). Cette dépolitisation de l'aménagement de l'espace est accentuée par un renforcement normatif de la planification stratégique régionale élaborée sans concertation avec les territoires, pour la première génération des Schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE).

(3) Le SRADDET : sortir d'une approche technocratique pour favoriser l'inter territorialité

La loi NOTRe de 2015 [535] renforce explicitement le rôle de la planification régionale, ceci dans le contexte de la mauvaise expérience du SRCE[536] Aquitaine qui sera annulé par décision du tribunal administratif de Bordeaux du 7 juin 2017, suite au recours de collectivités locales et d'instances de la représentation agricole[537]. Le SRCE de la région Aquitaine *« illustre de façon aussi caricaturale que regrettable le caractère arbitraire de la construction d'un cadre normatif produit dans une logique technocratique au mépris des réalités locales. Élaboré par les services de la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) et de la Région Aquitaine à partir des données de 2006 de la base de données géographiques Corine Land Cover, non actualisée et sans prise en compte des projets territoriaux existants sur le territoire, le SCRCE était voué à l'échec »* (Berland-Berthon 2014,

[534] Coopération inter territoriale est ici entendu entre communes ou intercommunalités.

[535] Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

[536] SRCE : Schéma régional de cohérence écologique.

[537] Recours de Bordeaux Métropole, du SYSDAU (syndicat mixte du SCOT de l'aire Bordelaise), du SYBARVAL (syndicat mixte du SCOT du Bassin d'Arcachon), chambre d'agriculture de la Gironde, conseil interprofessionnel des vins de Bordeaux, Fédération des grands vins de Bordeaux (Jugements n° 1602862 et 1602863 du 13 juin 2017).

Op. cit, p. 173). Les schémas régionaux s'inscrivent dans le prolongement du débat public du Grenelle qui s'est décentré sur l'urgence environnementale, avec une orientation « biodiversité » et une identification des trames vertes et bleues qui suppose *« un inventaire à caractère scientifique »,* dans un processus où les documents d'urbanisme devraient se référer à une planification « scientifique » de niveau supérieur (Cans 2010, Ibid., p. 102-103). **Cette orientation plutôt sectorielle fait perdre de vue les interrelations existantes dans l'écosystème naturel et la nécessité d'une approche écosystémique multi-scalaire.**

Le SRADDET région Nouvelle Aquitaine : un processus participatif limité par l'asymétrie des acteurs

Les nouvelles modalités d'élaboration de la planification régionale retenue pour le SRADDET de Nouvelle Aquitaine semblent avoir pris en compte les échecs du SRCE en prévoyant une large concertation[538]. La délibération du conseil régional du 10 avril 2017, positionne le SRADDET comme « stratégie prospective », dans un registre prescriptif avec une *« vocation à constituer un projet d'avenir pour la Nouvelle-Aquitaine, construit et partagé avec l'ensemble des acteurs du territoire (État, collectivités, CESER[539], structures publiques, entreprises, associations, grand public, etc.), à travers un large processus de concertation allant bien au-delà des seules obligations réglementaires »*[540]. La région établit ainsi une véritable feuille de route pour la co-élaboration du SRADDET avec les intercommunalités, dans un objectif de maîtrise de l'étalement urbain et de mise en œuvre d'un suivi de l'artificialisation des sols (de Menthière, de Comarmond et Granger 2018). Cependant, **les contributions des territoires (Intercommunalités et syndicats mixtes des SCOT) révèlent une asymétrie entre les territoires métropolisés bénéficiant d'une ingénierie plus importante et les secteurs plus ruraux qui dans la plupart des cas n'ont pas transmis leurs contributions.** Lors de la 5ème conférence départementale des territoires de la Dordogne relative à l'urbanisme en milieu rural, cette asymétrie s'est exprimée considérant que les territoires ruraux étaient pénalisés avec des contraintes environnementales qui le semblent moins pour les métropoles plus à même de faire valoir leurs projets[541]. Les contraintes prévisibles du futur SRADDET préoccupent des élus aux pratiques d'urbanisme trop procédurales et réglementaires. A contrario, les

---

[538] https://www.nouvelle-aquitaine.fr/concertations . Contrairement au SRCE élaboré à l'initiative de la DREAL, la SRADDET est à l'initiative de la région sous le contrôle du Préfet de région qui approuve ou refuse d'approuver le document adopté par l'instance régionale (Article L4251-7 du CGCT).

[539] CESER : Conseil économique, social et environnemental régional.

[540] Source : délibération du 10 avril 2017 définissant les modalités d'élaboration et objectifs du SRADDET.

[541] Intervention de l'auteur de cette thèse sur « Urbanisme : quel cadre et quelles perspectives pour l'urbanisme en milieu rural ? », le 12 avril 2019 au conseil départemental de la Dordogne

témoignages d'expériences de projets locaux exprimées par quelques élus, en quête d'une efficacité de l'action publique pour préserver l'agriculture et s'inscrire dans une perspective de développement durable, invitent à plus de coopération interterritoriale, notamment avec la région et le département. Dans ce contexte, le Plan régional d'agriculture durable (PRAD), notamment celui de la région Limousin, amorce un processus d'élaboration transversal qui prend en compte la spécificité des territoires ruraux.

(4) PRAD : planification sectorielle de courte durée

Cinq PRAD ont pu être signés début 2012 (Rhône-Alpes, Auvergne, Languedoc-Roussillon, Pays de la Loire et Picardie) et pour la région Basse-Normandie il est en phase d'achèvement en 2015. Le projet de PRAD reste inachevé en région Champagne-Ardenne, Midi-Pyrénées et Aquitaine et interrompu pour la région Provence Côte d'Azur (CGAAER 2015). Le rapport remis au ministre de l'agriculture en septembre 2015 préconise l'intégration du PRAD comme volet agricole du SRADDET ce qui est intégré par la loi NOTRe.

Pour la région Limousin, le PRAD approuvé le 7 avril 2014 a été *« élaboré en étroite concertation avec les professionnels agricoles, le secteur coopératif, la mutualité sociale agricole et les associations environnementales, ce plan régional détermine les orientations prioritaires pour l'agriculture régionale. Document stratégique, il sera la feuille de route de l'État, du conseil régional et de la chambre régionale d'agriculture pour l'agriculture du Limousin jusqu'en 2020 »*[542]. Après un diagnostic sur les liens de l'agriculture au territoire, **le PRAD Limousin propose une *« Orientation stratégique IV : Conforter la place de l'agriculture en tant qu'activité indispensable à la vitalité des territoires »* :**

- Par la promotion *« de la qualité environnementale et paysagère de l'agriculture limousine en cohérence avec l'économie résidentielle locale, les activités de tourisme, la valorisation du patrimoine rural, architectural et culturel »* ;
- En assurant *« une meilleure prise en compte de l'agriculture dans les projets de territoire »* ;
- En maintenant *« un maillage territorial de l'enseignement agricole cohérent pour participer à l'animation locale et assurer une formation aux métiers des territoires »* ;

[542] PRAD région Limousin approuvé le 7 avril 2014, page de signature.

- En créant *« les conditions d'un environnement social permettant de préserver les conditions d'activité des professions agricoles sur les territoires »* ;
- En réduisant *« la fracture numérique en équipant les zones d'ombre en milieu rural non couvertes par le haut-débit »*[543].

Bien que ce document de planification soit sectoriel, par ses modalités d'élaboration et ses objectifs, il positionne l'agriculture comme acteur économique et social du territoire et son intégration au SRADDET ne peut que conforter cette amorce de transversalité.

b) Les périmètres de protection pour les espaces agricoles et naturels (PPEAN) : une sanctuarisation complexe mais efficace

Les espaces agricoles et naturels sont en principe protégés dans les documents d'urbanisme, mais sans garantie de pérennité compte tenu d'un possible changement de zonage à l'occasion d'une révision (Balny et al 2009, Op. cit., Margetic 2015). Aussi, les périmètres de protection des espaces agricoles et naturels (PPEAN) constituent-ils une meilleure garantie, ne serait-ce que par leur révision renvoyée à un Décret ministériel (article L113-19 du C. Urb.), procédure très difficile à mettre en œuvre. Créé par la loi relative au développement des territoires ruraux du 23 février 2005, le PPEAN ne connait pas un succès immédiat : cinq créés au 1er janvier 2013 et vingt en 2015[544]. Leur création par le département s'opère après accord des communes et des EPCI compétents en matière de PLU, après avis de la Chambre départementale de l'Agriculture et une enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement (article L113-16 du C. Urb.). Leur création nécessite une forte volonté politique, ce qui explique le grand nombre de procédures engagées qui n'ont pas abouties. La procédure complexe et la modification quasi impossible (Décret ministériel) font que les élus sont réticents à s'engager dans cette voie de sanctuarisation de terres agricoles (Bosse-Platière 2016). L'évaluation des possibilités de mise en œuvre des PPEAN réalisée en 2009 montre que *« les départements se sentent majoritairement, à ce stade, peu impliqués, même s'ils en soulignent l'intérêt »* (Balny et al, Ibid., p. 16). Depuis 2015, les PPEAN peuvent être créés à l'initiative des établissements publics en charge de l'élaboration du SCOT[545], institution au cœur de la problématique de préservation des sols agricoles et naturels. Cependant, si cette évolution permet l'implication des institutions en charge de l'aménagement

[543] PRAD, p. 79 – 82.
[544] Seulement 23 en 2018 (Petel et Potier 2018, Op. cit., p. 39).
[545] Ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015.

et l'urbanisme, elle ne simplifie pas le processus complexe d'exercice du droit de préemption dévolu aux départements qui peuvent le déléguer à la SAFER ou à un EPCI[546]. De plus, le délai d'un mois est relativement court pour exercer ce droit avec efficacité (Bosse-Platière 2016, Ibid.). L'engagement politique dans la durée de la procédure PPEAN constitue une fragilité, et l'exemple du Pays Voironnais dans l'Isère témoigne des freins relatifs aux divergences politiques entre un EPCI très impliqué et le département peu enclin à prendre cette compétence, mais aussi des incompréhensions car les agriculteurs considèrent que les élus de l'agglomération ont une vision urbaine de l'agriculture (Margétic 2015, Ibid.). La situation du pays Voironnais, territoire pionnier dans la prise en compte de l'agriculture par l'aménagement et l'urbanisme, invite à construire une vision partagée de l'agriculture dans ces espaces en tension, à favoriser la controverse comme apprentissage de construction de l'évolution vers une agriculture durable. La neutralité des PPEAN relevée par Christine Margétic (2015, Ibid.) s'avère inopérante et rejoint ainsi la liste des procédures d'urbanisme qui contribuent à dépolitiser le débat. La démarche de traduction (Callon 1986, Ibid.) semble essentielle pour construire un dialogue intelligible entre les acteurs pour une vision et un diagnostic partagés, pour définir de rôle de chacun afin d'inscrire le territoire dans une perspective de développement durable. L'analyse du processus d'élaboration du PPEANP[547] des Jalles à Bordeaux Métropole, espace en grande partie préservée par les prescriptions du PPRI[548] suite aux inondations liées à la tempête de 1999, explore *« la « boite noire » de l'action publique qui correspond au temps du passage du vouloir au faire de l'aménagement »* (Berland-Berthon 2014, Ibid., p. 65), dans la perspective de construire une pensée agriurbaine de l'action.

PPEANP des Jalles : une approche foncière préalable bloquante en l'absence de projet

Le précédent paragraphe reprend le sigle PEAN utilisé par la littérature scientifique mobilisée. Pour la vallée maraîchère des Jalles le sigle complet définit à l'article L113-16 du code de l'urbanisme, PPEANP, est utilisé, ce qui n'est pas neutre car il ne s'agit pas d'une simple protection (valeur défensive), il y a lieu de se projeter pour la mise en valeur de ces espaces (construire un avenir souhaitable), et le législateur a limité cette disposition aux espaces périurbains. Cependant, bien que la dimension projet soit affichée elle peine à se mettre en place, l'objectif de l'analyse de ce processus engagé en 2000, avant que n'existe l'instrument

[546] Article L113-24 (C. Urb.) : *« A l'intérieur d'un périmètre d'intervention, les terrains peuvent être acquis par le département ou, avec l'accord de celui-ci, par une autre collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale, à l'amiable ou par expropriation ».*

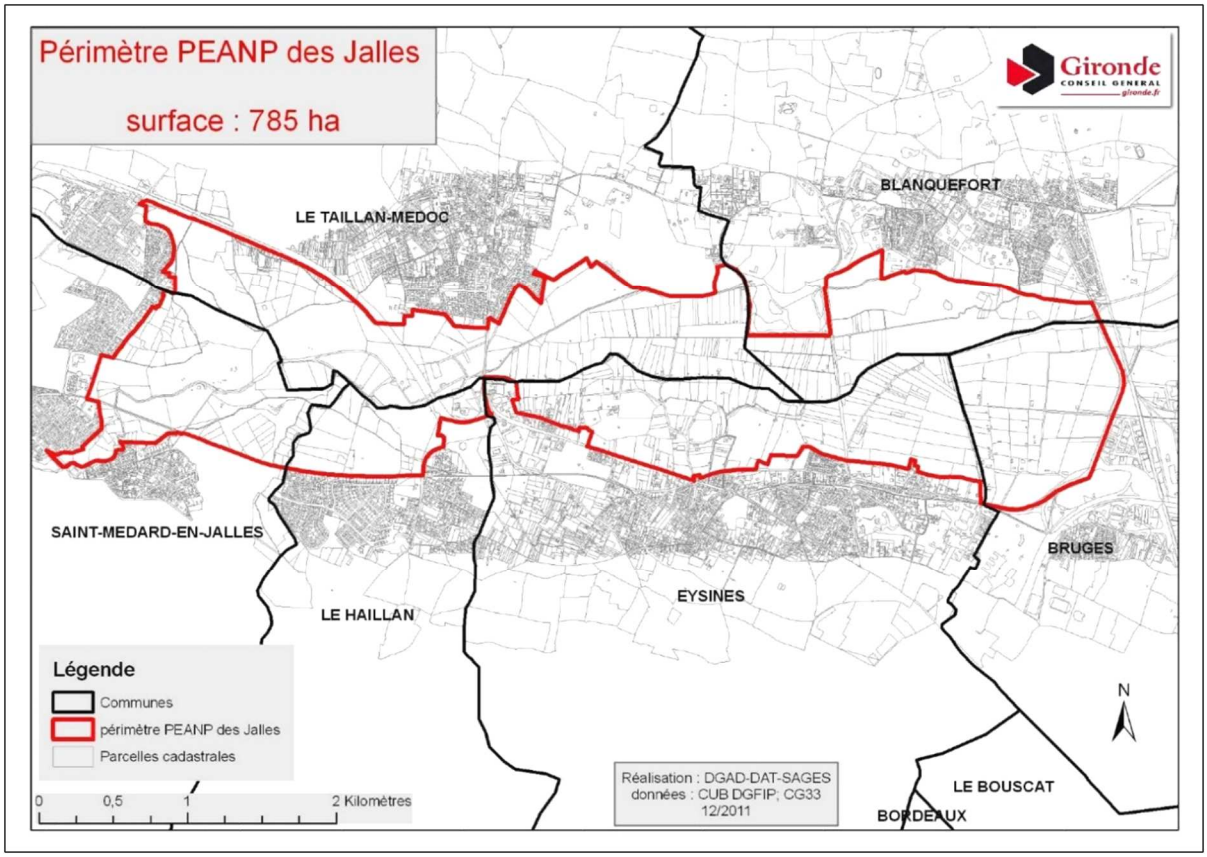
[547] Périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains.

[548] PPRI : Plan de prévention du risque inondation

PPEANP, vise à identifier les points de blocage et les manques des démarches mises en œuvre. Tout d'abord l'idée d'un projet d'aménagement d'un « Parc des Jalles » se concrétise par une première charte signée en 2000 par huit communes. Il s'agit d'un concept paysager qui définit trois grands axes d'intervention : objectifs environnemental et patrimonial (maîtrise foncière), objectif social (ouverture au public) et objectif économique (soutien *« aux activités agricoles en difficulté »*) (Banzo et Couderchet 2013, Ibid., p. 10). Sur les 4 800 Ha du projet de parc 72 % sont occupées par l'agriculture (Ibid.). Cette première approche de conception très urbaine ignore l'agriculture et l'ingénierie mobilisée ne permet pas d'appréhender la problématique agricole sur un espace où cette activité est majoritaire, différentes études où l'agriculture n'est pas intégrée sont réalisées jusqu'en 2006 (Ibid.).

Suite à la demande de la commune d'Eysines en 2004 d'engager des actions foncières pour valoriser l'activité agricole sur la vallée maraîchère des Jalles, à la loi de 2005 instaurant les PPEANP et au transfert de compétence « foncier » de l'État vers les Conseils Généraux, le CG 33 engage en 2006 une étude d'aménagement foncier de la zone maraîchère des communes d'Eysines, Blanquefort, Bruges, Le Taillan-Médoc avec extension sur le Haillan (cf. Figure 40).

Figure 40 : Périmètre du PEANP des Jalles



Source : Conseil Général de Gironde, dossier PPEANP des Jalles

En octobre 2008, la Commission Intercommunale d'Aménagement Foncier des Jalles, composée d'élus des communes, des représentants des propriétaires et exploitants, des élus et d'agents du Conseil Général et d'associations de protection de la nature est mise en place. Cette dernière a pour mission de suivre et valider les propositions de l'étude d'aménagement[549]. En 2008-2009, le CG 33 confie à l'APIETA (Chambre d'agriculture) la réalisation d'une étude sur l'économie agricole de la zone maraîchère correspondant aux 466 Ha de l'AFAF[550].

Le rapport du commissaire enquêteur sur l'AFAF de la zone maraîchère des Jalles du 5 décembre 2009, statuant par un avis défavorable, traduit bien une situation d'incompréhension entre les acteurs urbains (porteurs d'un projet de parc paysager avec une vision urbaine de l'agriculture[551]), les acteurs agricoles dans une approche sectorielle et majoritairement en agriculture conventionnelle (subissent la contrainte environnementale et l'ouverture de ces espaces au public), et des propriétaires fonciers en recherche de plus-value immobilière. Cette situation de conflits d'usages n'est pas appréhendée par les politiques publiques mises en œuvre comme l'atteste l'avis motivé du commissaire enquêteur :

- *« Attendu que le principe essentiel de la démocratie, à savoir l'information des citoyens a été totalement négligée, qu'elle s'est limitée uniquement à la réglementation sans réunion publique, pour une affaire aussi délicate, sans communiqué de presse pour expliquer au plus large public le but de l'AFAF et ses modalités de mise en œuvre ;*
- *Attendu que le projet ne fait aucune allusion à l'installation de nouveaux agriculteurs, action capitale pour redynamiser les Jalles ;*
- *Attendus que de nombreux titulaires de compte sont formellement opposés au projet rendant ainsi très difficile les échanges, donc les regroupements de terres ;*
- *Attendu que le but est le développement du maraîchage la présence fréquente de visiteurs sur les sentiers de randonnée traversant les terres agricoles ne peut que gêner les agriculteurs dans leur travail*

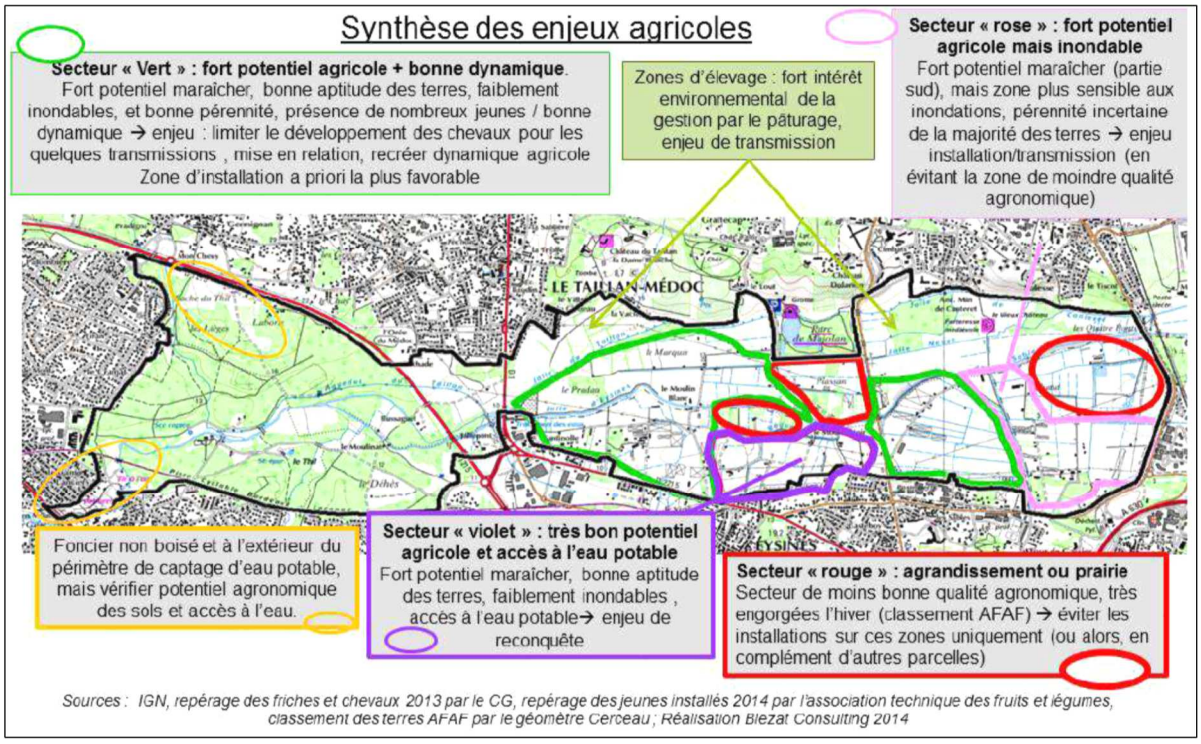
J'émets : UN AVIS DEFAVORABLE ».

Cette période des années 2000 a vu successivement deux politiques sectorielles mises en œuvre sans succès, un premier projet d'aménagement de parc qui n'intègre pas la problématique agricole, puis une AFAF (instrument agricole sectoriel) sans projet local fédérateur. Suite à la demande de la commune d'Eysines et de la CUB[552] en juin 2009, le CG 33 lance la création d'un PPEANP pour les Jalles sur la base du périmètre validé par la

[549] Source : Dossier PPEANP, notice de présentation, Annexe 1 : Chronologie de la création du PPEANP Des Jalles.
[550] AFAF : Aménagement Foncier Agricole et Forestier
[551] La superficie originelle du parc était de 4 800 Ha (Banzo et Couderchet 2013, Ibid.)
[552] CUB : Communauté urbaine de Bordeaux devenue Bordeaux Métropole en 2014.

commission intercommunale d'aménagement foncier en avril 2009 (cf. figure 41). *« Pour contourner cette difficulté* (blocage de la procédure AFAF) *il a été décidé de créer le PPEANP pour geler les sols agricoles »*[553]. Le comité de pilotage est constitué en avril 2010 et un processus d'élaboration concertée se met en œuvre avec une présentation publique organisée en avril 2011. La création du PPEANP amorce un processus de projet et se traduit par un périmètre de protection sanctuarisé et un plan d'actions pour le maintien et la valorisation des espaces agricoles, la préservation des milieux naturels, de la qualité du paysage et la promotion sociale du site[554]. Le processus d'élaboration contribue à un apprentissage (identification des enjeux agricoles et environnementaux) qui se prolonge avec le recrutement d'une animatrice du PPEANP par la CUB.

Figure 41 : PPEANP des Jalles – Carte des enjeux agricoles



Source : Conseil Général de la Gironde, Présentation du programme des actions du PPEANP Réunion publique du 10 juin 2015

Le rapport du commissaire enquêteur (CE), très complet et documenté, souligne l'importance du portage politique et de l'implication des acteurs. Si l'AFAF dans un processus confidentiel sur les questions foncières avait favorisé la seule mobilisation des opposants, le processus PPEANP a permis de mobiliser la profession agricole avec un groupe organisé d'exploitants porteur d'un projet ouvert sur la société, en partenariat avec les autres acteurs (collectivités

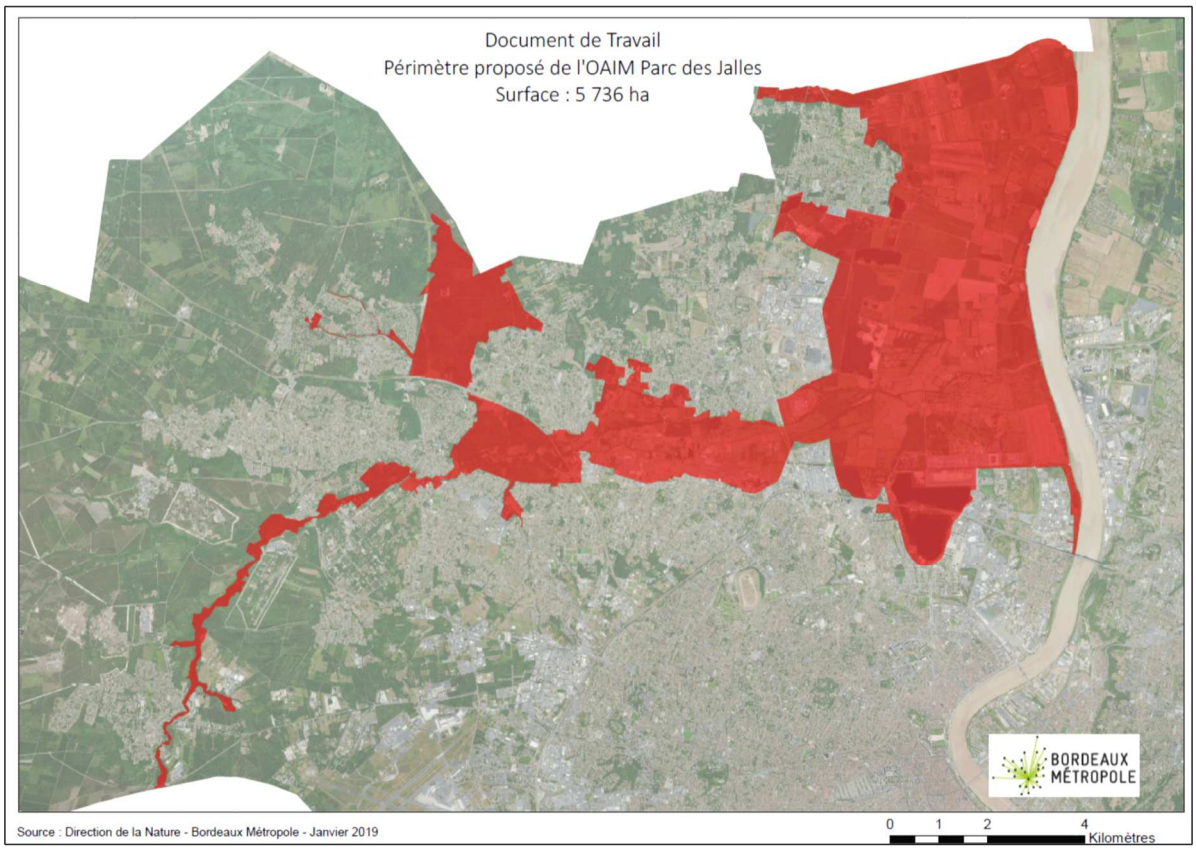
[553] Entretien du 21/01/2019 avec Stéphanie Privat, Ingénieur chargée d'études foncières et forestières, Service Agriculture, Foncier, Tourisme - Direction des Coopérations et du Développement des Territoires du Département de la Gironde.

[554] Source : CG 33, notice de présentation du PPEANP.

locales, propriétaires fonciers et associations « représentant les populations urbaines »)[555]. Le rapport du CE souligne l'importante mobilisation citoyenne en faveur du projet et indique que sur 311 avis recueillis, 44 sont défavorables (exclusivement des propriétaires fonciers) à la création du PPEANP, les autres avis étant favorables et très favorables.

L'aboutissement de la procédure de création en 2012 est le résultat d'un portage politique et d'une implication citoyenne qui a été déterminante pour dépasser l'obstacle de la propriété foncière[556]. Cependant, il faudra attendre 2015 pour la validation du plan d'action et 2019 pour l'engagement d'une démarche de projet participative avec les habitants et les acteurs du territoire, en vue de la création d'un parc naturel et agricole métropolitain sur près de 6 000 Ha et dix communes (cf. Figure 42).

Figure 42 : Périmètre du futur « Parc des Jalles »



Source : Bordeaux Métropole, Direction de la Nature, périmètre proposé - Janvier 2019

[555] Source : rapport d'enquête du 20 juin 2011, document remis par Madame Sanguinet (représentante du collectif d'agriculteurs), intitulé : « L'agriculture de la ceinture verte de Bordeaux - Pour un développement durable du territoire - Eysines, Bruges, Blanquefort, Le Taillan, Le Haillan.

[556] Entretien du 21/01/2019 avec Stéphanie Privat, Ibid.

L'exemple du PPAENP des Jalles témoigne des difficultés liées à l'absence de projection partagée avec les acteurs du territoire de projet, ce dernier étant restreint au périmètre défensif de protection des espaces agricoles et naturels. Il faut attendre 2019 pour que s'amorce la construction d'une identité de parc, sur un périmètre élargi[557] conciliant les enjeux urbains, agricoles, environnementaux et sociaux, dans une approche transversale. L'efficacité de l'action publique semble se construire depuis la validation d'une « politique agricole métropolitaine, alimentaire et durable » par le conseil de métropole du 30 novembre 2018 (cf. A-4), processus qui initie une approche écosystémique.

Pour la consolidation du processus en cours, il y aura lieu d'être vigilant sur la problématique économique et sociale de l'agriculture, incontournable pour la viabilité des exploitations, tout en poursuivant les débats sur l'inscription de l'agriculture dans une projection écosystémique du fonctionnement territorial, lui-même inscrit dans une trajectoire développement durable. Dit autrement, il est nécessaire d'éviter un effacement de la dimension sociale et économique de l'agriculture, par une approche patrimoniale et de cadre de vie où seule la multifonctionnalité serait privilégiée. Le processus agriurbain à l'œuvre est d'équilibre précaire, d'autant plus que le projet de Parc des Jalles comprend des espaces agricoles en dehors du périmètre PEANP où la pérennité de l'activité agricole existante ou à venir est loin d'être assurée. C'est bien la visibilité de l'agriculture présente ou à venir qui doit être invitée dans le débat public pour que le projet prenne vraiment la dimension de « Parc Naturel **et Agricole** Métropolitain ».

Au-delà de la planification stratégique et spatiale et des procédures de protection pour contenir l'espace urbain, et ainsi préserver les espaces agricoles, deux politiques publiques incitatives sont mises en œuvre par l'État pour inscrire les collectivités locales dans un urbanisme au service de la ville durable. Il s'agit des ÉcoQuartiers et des Écocités ici analysés.

c) Les politiques incitatives des ÉcoQuartiers et des Écocités : l'écosystème agriurbain absent

L'appel à projet ÉcoQuartier en 2011 est destiné à promouvoir auprès des collectivités territoriales un urbanisme opérationnel plus durable[558], par le *« développement d'un quartier durable englobant des considérations liées aux transports, à la densité et aux formes urbaines,*

[557] 5 954 Ha à comparer aux 785 Ha du Périmètre PPEANP.
[558] Appel à projets ÉcoQuartier 2011, introduction à la note explicative, p. 4 in Lejeune et Villalba 2015, p. 275.

à l'écoconstruction, mais également à une mixite sociale et fonctionnelle et à la participation de la société civile »[559]. Le quartier est posé comme *« la bonne échelle pour parler des modes de vies, de l'empreinte carbone et d'économie verte »*[560] (Lejeune et Villalba 2015, p. 274-275). Le label ÉcoQuartier lancé en 2012 répond à l'objectif fixé par l'article 7 de la loi de programmation du 3 août 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement[561]. L'État a la mission d'encourager *« la réalisation, par les collectivités territoriales, d'opérations exemplaires d'aménagement durable des territoires et plus particulièrement des opérations d'Écoquartier dans les territoires qui ont des « programmes significatifs de développement de l'habitat ». La réalisation d'ÉcoQuartiers est l'une des composantes de stratégies plus globales et innovantes que les collectivités sont invitées à bâtir en matière d'énergie, de mobilité, de logement ou encore de développement d'activités, tout en prenant en compte le tissu urbain et territorial existant »*[562]. Cette politique publique incitative pour les territoires a fait l'objet en 2011 d'une analyse par une équipe de chercheurs pour les 78 projets présélectionnés au palmarès ÉcoQuartier 2011 (Faburel et Roche 2015). Cette observation relève que les valeurs et principes promus au nom du développement durable dans les tous nouveaux projets *« sont le plus souvent le produit de partis pris historiques et de politiques sectorielles »,* sans vraiment les réinterroger par une mise à l'épreuve des nouveaux enjeux issus de cette nouvelle approche (Ibid., p. 82). L'écoquartier répond à une perspective d'attractivité du territoire (cadre de vie) et à des politiques d'adaptation pour faire face à l'urgence environnementale, mais toujours au service de la croissance (Ibid., Lejeune et Villalba 2015, Ibid., Beal, Charvolin et Journel 2012)[563]. Il n'interroge pas la relation du quartier avec la ville élargie à l'espace périurbain, et la controverse sur les objectifs de développement durable est effacée par l'instrumentalisation et un décentrage sur une approche technique (notamment pour l'efficacité énergétique) qui s'éloigne du politique (Lejeune et Villalba 2015, Ibid.). L'intervention de l'État en aménagement et urbanisme dans une perspective de développement durable est focalisée sur l'incitation à développer des écoquartiers comme parangons de la ville durable[564]. Néanmoins,

---

[559] Lancement du nouvel appel à projets pour les ÉcoQuartiers, « Qu'est-ce qu'un ÉcoQuartier ». MEDDTL in Ibid.

[560] Introduction à Ia notice explicative de la grille ÉcoQuartier 2011*, ÉcoQuartier : l'appel à projet 2011,* MEDDTL, p 4, in Ibid.

[561] Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

[562] Source : http://www.ecoquartiers.logement.gouv.fr/le-label/

[563] Cet affichage, sans action collaborative concrète avec les acteurs publics et privés de l'élaboration du projet, persiste toujours dans le cadre d'une demande de labellisation auprès du ministère en 2019. En effet, l'auteur de cette thèse, impliqué sur le quartier Garonne Eiffel de l'OIN Bordeaux Euratlantique pour la ville de Floirac, a fait l'expérience de cette difficulté d'inscription dans une recherche de résultats par l'expérimentation collaborative avec les acteurs, la réponse du représentant de l'EPA étant d'indiquer que la charte « écoquartier » était avant tout un affichage.

[564] Cette orientation est confirmée par les agents de la DDT de la Corrèze rencontrés dans le cadre de cette thèse, *« Les agents de terrain, n'ont pas d'habilitation à porter un autre discours que celui du ministère centré sur les écoquartiers »* et des scientifiques collaborant avec le Ministère rencontrés lors de colloques.

les écoquartiers *« sont un des objets les plus complexes et les plus aboutis qu'a produit le développement durable »* et leur réalisation met à l'épreuve la réalité du concept de durabilité et de ses déclinaisons, par les pratiques habitantes qui mettent en visibilité la difficulté de ces démarches à prendre en compte la diversité des acteurs et des modes de vie (Boissonade 2012, Ibid., p. 69). Deux modèles d'écoquartiers se déploient de manière asymétrique, un premier très majoritaire et descendant axé sur le développement (attractivité) et le progrès technique, et un deuxième plus expérimental et ascendant (parfois en marge) qui vise à *« penser la transformation, voire composer le changement plus directement avec les sociétés locales »* (Faburel et Roche 2015, Ibid., p. 98). Des modèles ascendants peuvent être identifiés comme celui de l'écoquartier du Raquet porté par la CA du Douaisis qui fait le lien avec le périurbain par son action sur l'alimentation et l'agriculture[565] (Carton et Stivala 2015). Les écoquartiers sont aussi les révélateurs des contradictions de la ville durable nouvelle figure de la gentrification urbaine (Béal et al 2012, Ibid.).

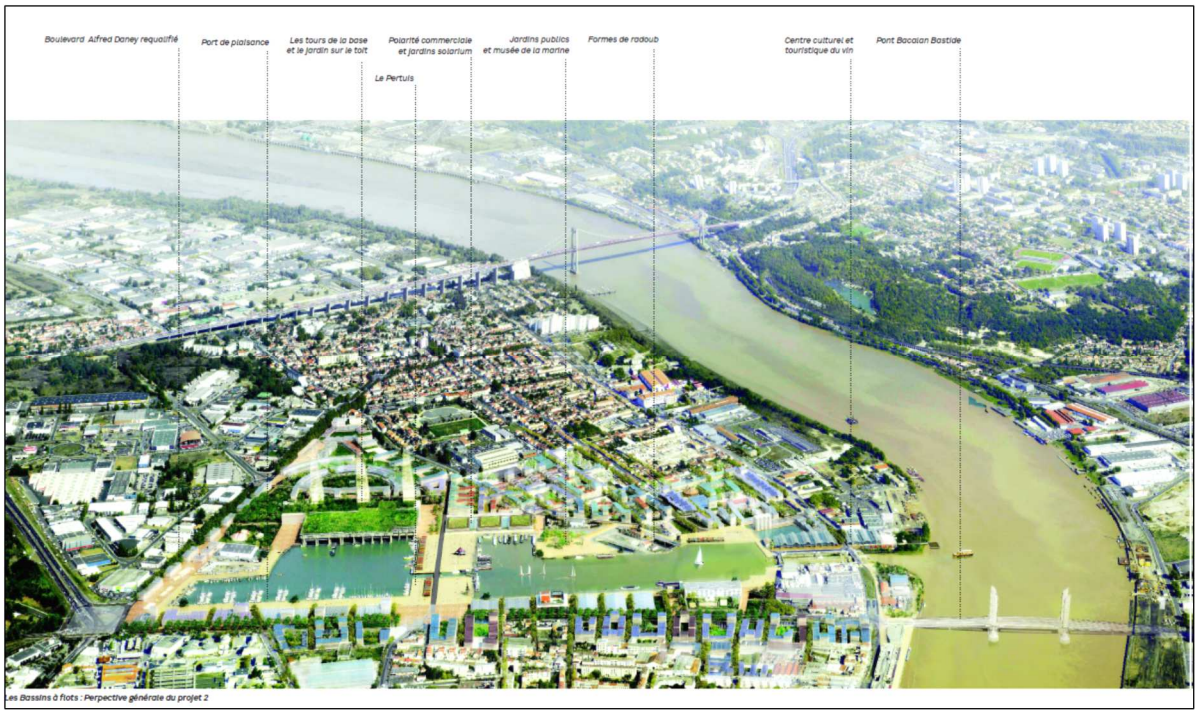
Le volet urbanisme du rapport Juppé-Rocard de 2009[566] propose une démarche visant à promouvoir des projets urbains intégrés et innovants, basés sur l'expérimentation de nouvelles technologies d'habitat et de mobilité durables. Il est prévu de financer dix projets intégrés innovants, ce sera finalement dix-neuf projets qui le seront dans une logique d'aménagement du territoire (France Stratégie 2016). Ainsi **dix-neuf projets « Ecocité » sont engagés en 2009** pour les métropoles, processus d'élaboration dans lequel l'auteur de cette thèse s'est trouvé impliqué à Bordeaux Métropole. Ce qui interpelle dans le processus de mise en œuvre, c'est l'importance de l'ingénierie spécialisée mobilisée par le ministère, dans un objectif de réponse à l'urgence climatique et de stimulation de l'innovation territoriale dans une approche sectorielle. Ce qui interpelle le plus, c'est le changement de relation entre les services centraux du ministère et les services déconcentrés : si à la fin des années 1990, notamment lors de la préparation de la loi SRU, les échanges entre les services déconcentrés de l'État (notamment la DDE de la Gironde) et les services du ministère étaient très réguliers, à la fin des années 2000 les anciens collègues de la DDE semblent soumis à la parole des « sachants » du ministère accompagnés des spécialistes mobilisés pour la cause. Avec dix années de recul et le retour réflexif de cette recherche, la démarche « Ecocité » apparait comme ignorante de « la ville phénomène politique » (Dumas in Berland-Berthon 2014, Op. cit.), par un décentrage vers la

[565] Ce projet urbain initié en 2006 sur une dent creuse urbaine de 160 ha (friche industrielle) intègre plus de 40 ha de nature structurés comme une trame verte de cinq parcs, dont un parc horticole en lien avec l'agriculture périurbaine (Ibid., p. 367).

[566] JUPPE, Alain, et Michel ROCARD. 2009. « INVESTIR POUR L'AVENIR : Priorités stratégiques d'investissement et emprunt national ». Rapport public. La Documentation Française.

ville « techno » (au sens d'innovation technologique) ou nature et cadre de vie. La récente plaquette de communication[567] réalisée pour les dix ans de la démarche Ecocité est un témoignage de cette approche sectorielle, oubliant les interdépendances d'un écosystème complexe et multi-scalaire indispensables à intégrer pour un urbanisme au service de la finalité recherchée de développement durable. Si pour Bordeaux Métropole l'aménagement paysager des berges de Garonne rive droite[568] semble contribuer aux objectifs de durabilité, il y a lieu de s'interroger sur le quartier des Bassins à Flots[569] situé rive gauche (dans le périmètre d'Ecocité), où le promeneur semble avoir quelques difficultés à imaginer parcourir un quartier durable en devenir, au regard notamment de la faible surface d'espaces de pleine terre dans l'opération.

Figure 43 : Perspective générale du projet des Bassins à Flots



Source : Dossier de présentation du plan guide, janvier 2011.

La perspective montre un quartier avec une forte présence du végétal entre les constructions, image un peu trompeuse au regard de la perception par le promeneur en 2020, notamment pour le premier plan qui représente la rue Lucien Faure dans le prolongement du pont Jacques Chaban-Delmas (cf. figure 44). Les cœurs d'ilot ne peuvent pas être en pleine terre car ils accueillent les parkings (cf. figure 45). Les différents passages et sentes sont insérées entre des immeubles fermant les vues latérales, avec une verticalité très présente (cf. figure 46).

---

[567] http://www.ecocites.logement.gouv.fr/un-ouvrage-pour-feter-les-10-ans-d-ecocite-a194.html, (21/10/2019).

[568] Opération mise en valeur comme démarche innovante dans la plaquette de communication du ministère.

[569] Pour les Bassins à Flot l'action retenue dans l'appel à projet Écocité se limite à l'ingénierie de l'aménagement énergétique porté par la Ville de Bordeaux (Source : communiqué de presse du 4 octobre 2011 : https://www.bordeaux-metropole.fr/Espace-presse/L-EcoCite-Plaine-de-Garonne-point-d-e-tape)

Figure 44 : Rue Lucien Faure



Figure 45 : un cœur d'ilot sur le toit du parking



Figure 46 : passages et sentes



Le peu d'indications mentionnées sur l'orientation d'aménagement programmatique (OAP)[570] du PLU de 2016 n'apporte pas d'éléments dessinant cet objectif, notamment sur une organisation urbaine susceptible de lutter contre les ilots de chaleur. La démarche « Ecocité » à Bordeaux Métropole met en visibilité comment l'absence de controverse comme mode d'exploration, en dehors de toute approche écosystémique, limite les modalités de la ville durable, comme en atteste la délibération du conseil métropolitain du 25 mars 2011, par l'énumération d'objectifs sectorisés, certes vertueux, dans le cadre « d'un urbanisme négocié » avec les porteurs de projets pour « faire la ville autrement »[571]. C'est le passage d'un urbanisme où la règle du PLU pouvait freiner l'innovation sollicitée par l'appel à projet Ecocité, à un PLU aux orientations très minimalistes pour le secteur concerné, en quelque sorte l'institutionnalisation d'un urbanisme dérogatoire. L'hypothèse retenue pour cette recherche invite au questionnement sur ces modalités de production de la ville. En quoi la construction d'une pensée agriurbaine de l'action aurait-elle pu contribuer à favoriser une approche écosystémique, dans une controverse exploratoire en réponse aux incitations d'innovation de l'appel à projets « Ecocité » ? En parallèle de ces démarches incitatives peu convaincantes, le renforcement normatif utilisé pour contenir l'urbanisation s'avère peu efficace, voire parfois contre-productif.

d) Les limites de l'approche réglementaire en l'absence de compromis dans une démarche de projet

Dans son rapport au Sénat en 1998 sur « la gestion des espaces périurbains », Gérard Larcher indique que le droit de l'urbanisme *« est frappé d'une instabilité chronique, fort dommageable à l'utilisation durable des terres à des fins agricoles. Comme l'observait un interlocuteur de votre rapporteur : " aujourd'hui, plus personne ne croit aux documents de planification urbaine ! " »* (Larcher 1997, Op. cit., p. 21). Les évolutions apportées depuis la loi SRU de 2000 semblent avoir quelque peu modifié cette perception. En effet, lors des entretiens réalisés, les élus ont exprimé une perception des documents d'urbanisme globalement satisfaisante, mais en creux c'est leur usage et l'absence de projet local en amont qui pose problème. **Le PLU seul n'est pas suffisant pour protéger les sols agricoles, il faut que ces derniers soient cultivés et que l'activité agricole y soit viable.** Pour les agriculteurs, la protection des sols par les documents d'urbanisme est nécessaire mais bien insuffisante, car le problème est avant tout

[570] Source : plan OAP des Bassins à Flots, p. 9 du PLU de 2016 : http://fichiers.bordeaux-metropole.fr/plu/PLU31_interactif/Fichiers/4_Projets_pour_quartiers_OAP/OAP_BOR_BAF.pdf
[571] Source : https://www.bordeaux-metropole.fr/Grands-projets/Grands-projets-urbains/Bassins-a-flot

socio-économique. Pour les acteurs agricoles, les règles d'urbanisme comme l'ensemble de la réglementation dans leur domaine d'activité, sont vécues comme des contraintes subies, ce qui interpelle les politiques publiques à mettre en œuvre, notamment par une approche agriurbaine. La CDPENAF[572] est peu lisible pour les élus et les agriculteurs, seuls les acteurs impliqués dans cette instance perçoivent son rôle qui est limité dans la plupart des cas à des demandes particulières, à la mise en œuvre des STECAL et parfois à des avis sur des documents d'urbanisme situés en dehors des périmètres de SCOT[573]. Ces acteurs impliqués souhaitent une évolution de cette instance pour quelle se saisisse des grandes questions d'aménagement de l'espace et puisse contribuer à une mise à distance des problèmes à gérer par les communes. Comme vu précédemment, peu de communes ont utilisé les documents de planification stratégique et spatiale comme encadrement réglementaire, pour sécuriser la mise en œuvre de projets locaux inscrits dans les objectifs du développement durable. Cette tentation de poser la contrainte réglementaire en préalable, encore très présente dans les collectivités, est aussi utilisée par les services de l'Etat lors de la réalisation des portés à la connaissance pour l'élaboration des documents d'urbanisme. La réalité de l'accroissement du contentieux de l'urbanisme rappelle que cette voie réglementaire est de plus en plus fragile, c'est ce que l'analyse des exemples de Salles en Gironde et de Saint-Viance en Corrèze vise à comprendre.

(1) La commune de Salles : une impasse juridique après l'abandon du compromis de 2000

Le POS de la commune de Salles est la traduction d'un compromis, avec notamment les propriétaires fonciers qui par l'absence de recours contentieux ont validé le document qui a néanmoins été approuvé par la nouvelle équipe municipale issue des élections de 2001 (Première partie – A-3-(3)-(b)). Suite à la loi SRU, la nouvelle équipe municipale prescrit la révision du POS par délibération du 5 juillet 2004, le PADD est débattu le 29 mars 2010 et le PLU approuvé le 7 novembre 2011. Six années sont nécessaires pour formaliser un PLU qui réduit les zones constructibles de 103 Ha, ce qui représente un risque de recours en annulation du PLU par les propriétaires fonciers, hypothèse qui ne semble pas prise en compte par la nouvelle équipe municipale peu connectée avec ces derniers. Bien que les propriétaires fonciers soient devenus minoritaires dans une population salloise passée de 3 957 habitants en 1990 à

[572] CDPENAF : commission départementale de protection des espaces naturels agricoles et forestiers

[573] Cette appréciation est confirmée par les compte rendu de réunions analysés pour les départements de la Corrèze et de la Gironde. En décembre 2016, la DDTM de Gironde a formalisé une fiche CDPENAF relativement didactique pour que la commission bénéficie de plus d'éléments pour ces avis, mais aussi pour qu'elle puisse enrichir la réflexion des acteurs en charge de l'élaboration des documents d'urbanisme (Document remis par la DDTM début 2017).

5 758 en 2007[574], ils n'en constituent pas moins un groupe en capacité de mettre en difficulté l'équipe municipale. Ainsi le PLU a-t-il fait l'objet de six recours en annulation[575] qui sont satisfaits par l'arrêt du tribunal administratif de Bordeaux du 30 octobre 2013 qui annule le PLU aux motifs suivants :

> *« Du défaut du respect des formalités de publicité par non production de la preuve d'une insertion dans un journal d'annonces légales de l'affichage de la délibération du 5 juillet 2004 aux portes de la mairie. En conséquence, la délibération du 7 novembre 2011 approuvant le PLU est annulée car intervenue à l'issue d'une procédure irrégulière.*
> *D'une erreur manifeste d'appréciations classement de certaines parcelles en zone NF alors que bien que boisées ces parcelles ne font pas l'objet d'exploitations sylvicoles, cela entraînant une annulation partielle. »*[576]

En conséquence, la commune de Salles relance une nouvelle procédure de révision du POS de 2001, redevenu le document d'urbanisme applicable par l'annulation du PLU. La réduction des zones constructibles s'est donc avérée inopérante dans la mesure où elle ne résultait pas d'un compromis, en particulier avec les propriétaires fonciers. De plus, le mandat 2008-2014 est sous tension avec une opposition municipale qui prend la défense des propriétaires fonciers, ces tensions sont perceptibles dans les procès-verbaux des réunions du conseil municipal qui mentionnent que les déclarations ne sont pas annexées car elles n'ont pas été transmises par les intéressés. Le procès-verbal de la séance du conseil municipal du 2 novembre 2011, relatif à l'approbation du PLU, traduit cette tension et le positionnement des élus d'opposition dans la défense des propriétaires fonciers. La nouvelle procédure de révision s'engage dans un contexte où *« […] s'ajoutant à la difficulté de se projeter plusieurs dizaines d'années en avant, le renforcement continu des exigences juridiques font de l'élaboration d'un PLU une opération particulièrement difficile et délicate »*[577]. La revanche politique s'appuie sur le PLU qui avait été élaboré dans une démarche un peu technocratique et très environnementale, l'opposition remporte ainsi les élections municipales de 2014 avec seulement sept voix d'avance sur l'équipe sortante, ce qui l'amène maintenant à faire reporter la responsabilité de la réduction des zones constructibles sur l'État[578]. L'équipe sortante de Vincent Nuchy avait une méconnaissance de la réalité sociologique salloise, elle était majoritairement composée de nouveaux sallois et

---

[574] Source : rapport de présentation du PLU de 2011, p. 13.

[575] Les recours sont déposés par cinq particulier et une association le Comité des Riverains Inquiets de Salles (CRIS), opposés au projet de contournement du bourg inscrit en emplacement réservé dans le PLU.

[576] Source : Archives municipales de Salles, DCM 2013-12-09 du 16/12/2013 décidant le lancement d'une nouvelle procédure d'élaboration du Plan Local d'Urbanisme

[577] Ibid.

[578] Entretien du 26/07/2018 avec Gérard Fabre, ancien élu de la majorité jusqu'en 2001 puis d'opposition de 2001 à 2008.

l'approche technocratique et environnementale du PLU lui a été fatale. En l'absence d'ancrage territorial *« ils* [l'équipe] *pensaient avoir la loi avec eux pour leurs choix, or c'est là qu'ils ont eu tout faux* »[579]. Dans ce contexte de tension, compte tenu du positionnement initial en faveur des propriétaire fonciers de l'équipe de Luc Dervillé, l'élaboration du nouveau PLU peine à s'inscrire dans une démarche de projet, voire s'enferme dans l'approche procédurale et juridique. Dans le cadre de l'enquête de terrain, la participation à la réunion publique du 26 janvier 2018 où environ 300 personnes étaient présentes[580] a permis de mesurer cette orientation qui semble vouée à un nouvel échec, notamment au regard de la tension perceptible dans l'assemblée. Un maire-adjoint sollicité à cette occasion indique que le futur document ne manquera pas de faire l'objet d'un recours en annulation comme le précédent, compte tenu des tensions existantes. L'introduction de la réunion par le maire, comme la présentation du projet de PLU par le bureau d'études, mettent en avant la contrainte de la règle, l'exigence des services de l'État de réduction des espaces constructibles et le projet local est curieusement absent de la présentation. *« Les élus n'ont plus la main, ce sont les services de l'État qui prennent la main, l'État impose sans prendre la responsabilité. […] L'approche n'est que réglementaire et c'est ce qui prime dans l'approche territoriale […] »*[581]. Lors de l'entretien avec le maire de Salles, ce dernier a indiqué qu'il avait demandé au bureau d'études de mettre en avant la contrainte réglementaire qui impose de réduire les zones constructibles du PLU. Il est par ailleurs convaincu que le prochain PLU fera l'objet de recours en annulation.

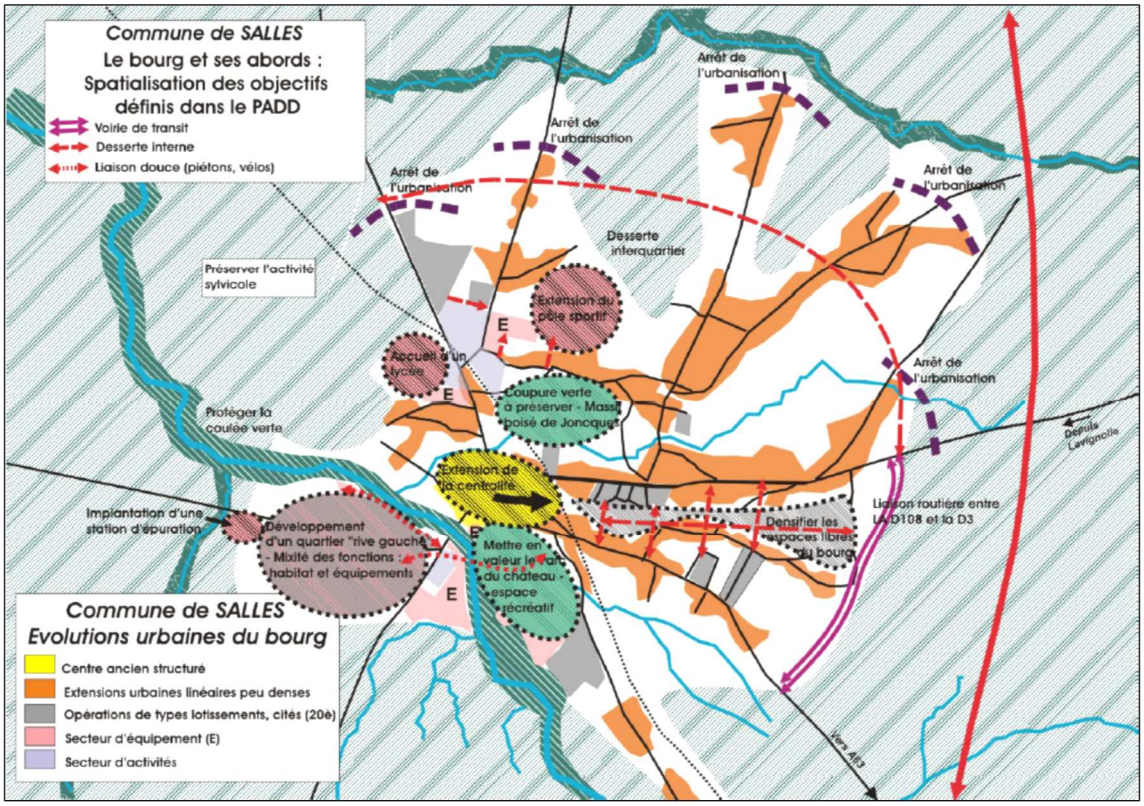
Pour bien appréhender l'évolution de la gestion de l'urbanisme dans cette commune, les différents dossiers de PLU sont analysés et comparés. Tout d'abord sur les objectifs, la comparaison du PADD de 2010 (PLU annulé) et du nouveau projet de 2018 sur la zone du bourg permet de voir cette évolution d'un projet de développement durable construit dans une approche transversale et spatialisé (cf. figure 47) vers un projet conçu sous la contrainte. L'absence de projet local transversal et fédérateur conduit l'équipe municipale à afficher dans le PADD de 2016 des principes de protection et de valorisation patrimoniale sans affichage d'orientations d'aménagement pour ce territoire transformé par une urbanisation spontanée (cf. figure 48).

[579] Entretien du 26/07/2018 avec Hervé Georges, maraîcher et Président de AGAP (association girondine pour l'agriculture paysanne), ferme « Les jardins de Sillac », conseiller municipal d'opposition depuis 2008, arrivé à Salles en 1979

[580] Source : site internet de la ville https://www.ville-de-salles.com/cadre-de-vie/plan-local-durbanisme-plu/

[581] Entretien du 26/07/2018 avec Luc Dervillé maire de Salles

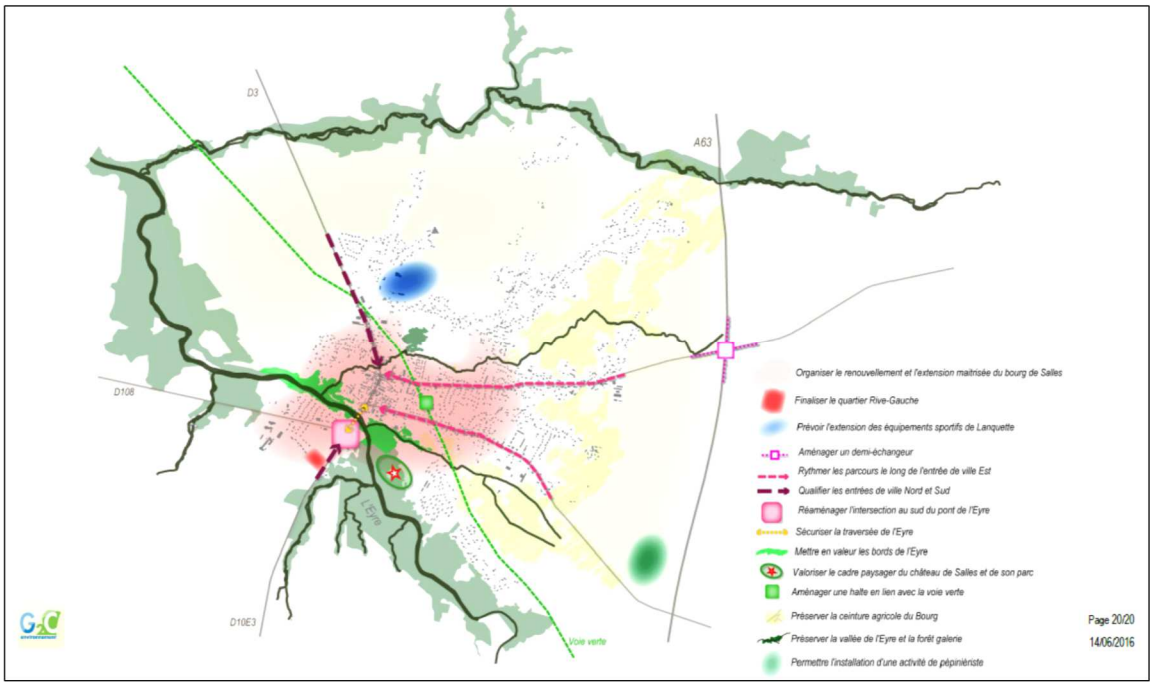
Figure 47 : PADD 2010 : synthèse des orientations sur le secteur du bourg de Salles



Source : Dossier PLU de 2011, PADD p. 19

Figure 48 : PADD 2016 : Synthèse cartographique des orientations générales

Focus sur le bourg



Source : Dossier PLU de 2018, PADD soumis au conseil municipal le 13/06/2016

L'objectif est de limiter l'enveloppe urbaine par la contrainte, le fonctionnement des espaces urbanisés, notamment au niveau des mobilités, n'y est plus abordé car la nouvelle équipe

municipale a construit son accession au pouvoir en 2014 sur la base de la défense des propriétaires fonciers, ce qui rend difficile tout projet aux impacts fonciers. La seule vision spatiale traduit cet appauvrissement de la projection territoriale, avec la contrainte qui conditionne le deuxième projet, tant au niveau du PADD que du projet de PLU arrêté le 25 avril 2018 par la CDC du Val de Leyre. Une mise à disposition du public du projet de PLU est organisée pendant un mois avant la validation par le conseil municipal qui intervient le 29 mai 2018[582].

Lors de la clôture du registre de concertation 217 demandes sont parvenues en mairies et 59 contributions sont consignées dans le registre, contributions sollicitant pour la plupart la constructibilité de terrains ou des demandes de renseignements d'ordre réglementaire[583]. Le nombre de demandes enregistrées avant que le projet ne soit arrêté par la commune et la CDC du Val de Leyre représente plus que le double des demandes formulées lors de l'enquête publique sur le POS de 2001 (115 demandes), ce qui confirme que la mise en avant de la contrainte, sans véritable vision partagée de l'évolution du territoire communal avec les habitants, encourage la surenchère.

La comparaison des surfaces des zones agricoles et naturelles des deux PLU indique une augmentation de ces zones protégées sur celles du POS de 2001 de 103 Ha pour le PLU de 2011 et seulement de 2,86 Ha pour celui de 2018. La comparaison du PLU de 2018 avec le POS de 2001 indique que les zones agricoles et naturelles n'ont pas évoluées en surface, en revanche tout réside dans la réorganisation du zonage pour supprimer les zones NB du POS et réorganiser les zones urbaines et d'extensions urbaines, tout ceci avec des extensions urbaines sur les zones naturelles et des restrictions pour rester dans le même équilibre. Cette révision semble notamment traduire une redistribution de parcelles constructibles.

La nouvelle équipe municipale élue en 2014 en utilisant le PLU comme ressource en défenseur des propriétaires fonciers, tout en mettant la contrainte réglementaire en préalable sur injonction des services de l'État, échoue pour réduire les zones ouvertes à l'urbanisation. Cette situation ne peut que rappeler celle des années 1990 dans un contexte très tendu avec les services de l'État. C'est par une démarche de projet, avec une objectivation des problèmes à gérer que

[582] Du 29/01/2018 au 23/02/2018, le registre ouvert à la concertation depuis le début de la procédure et clos le 16/03/2018 (Source : délibération du conseil communautaire du 25/04/2018 arrêtant le projet de PLU, la compétence urbanisme est transférée à la CDC depuis le 16/12/2015)

[583] Source : délibération du conseil communautaire du 25/04/2018 arrêtant le projet de PLU, Ibid.

l'équipe municipale a pu parvenir au compromis nécessaire pour finaliser le POS de 2001, démarche qui a pu se mettre en œuvre au regard de son caractère expérimental et sur la base d'une certaine prise de risque d'une DDE qui avait encore des marges de manœuvre dans l'accompagnement des collectivités locales. Or, à ce jour la DDTM[584] a son champ d'action réduit à sa fonction régalienne avec une connaissance lointaine des territoires, elle n'est plus en situation d'accompagnement des communes pour l'élaboration de leur projet local traduit dans le PLU. De ce fait, l'incompréhension entre les services de l'État et la commune de Salles, qui avait pu être dépassée par le travail collaboratif sur le projet lors de la révision du POS de 2001, se renforce dans ce nouveau face à face, d'autant plus que le pouvoir local justifie des choix imposés par la législation.

Mais dans cette période un nouveau problème survient, le SCOT du Bassin d'Arcachon, document supérieur avec lequel le PLU doit être compatible, a son annulation confirmée par arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux du 28/12/2017. De ce fait, la commune de Salles n'est plus dans un périmètre de SCOT et se trouve soumise aux dispositions de l'article L142-4 du code de l'urbanisme qui stipule que *« les zones à urbaniser délimitées après le 1er juillet 2002 ainsi que les zones naturelles, agricoles ou forestières d'un plan local d'urbanisme ou d'un document en tenant lieu ne peuvent être ouvertes à l'urbanisation à l'occasion de l'élaboration ou d'une procédure d'évolution d'un document d'urbanisme »*. C'est notamment ce qui a justifié l'avis défavorable du Préfet en date du 8 août 2018 sur le projet de PLU arrêté le 25 avril 2018 par la CDC du Val de Leyre. Ainsi, un nouveau PLU est-il élaboré pour tenir compte de cette injonction qui se traduit par le retour de 464 Ha de zones constructible en zone naturelle ou agricole, situation qui ne manquera pas d'attirer les mécontentements des propriétaires fonciers et les recours contentieux en annulation du futur document d'urbanisme. Ce dernier projet de PLU soumis à l'enquête publique du 2 septembre au 2 octobre 2019 a perdu toute sa consistance de projet et est devenu un document strictement réglementaire sous contrainte.

L'exemple de la commune de Salles valide l'hypothèse du nécessaire renouvellement des pratiques d'urbanisme, la règle et les procédures de doivent plus être le préalable à tout projet ou arbitrage politique, mais constituer un encadrement du projet légitime, résultat d'un compromis respectant les grands principes définis par le code de l'urbanisme. **Le projet légitime** est entendu au sens où il s'inscrit dans les grands principes d'équilibre définis

[584] DDTM : Direction Départementale des Territoires et de la Mer

par les textes (**projet vraisemblable** encadré par la règle), qu'il est **compréhensible** (s'appuie sur un intérêt collectif local reconnu) et **réalisable** au sens de résultat d'un compromis (Berland-Berthon, 2014, Op. cit., p. 56). L'arbitrage juridique est toujours incertain, l'augmentation du contentieux évoquée précédemment en est le témoignage. En quoi une approche agriurbaine permettrait-elle une meilleure gestion des problèmes publics qui se posent à la commune de Salles, dimension agricole qui a fait défaut dans les années 1990, à Salles comme à Cissac-Médoc et qui est totalement absente dans le PLU de Salles soumis à l'enquête publique en 2019.

(2) La commune de Saint-Viance : une vision « urbaine » de l'agriculture et la qualité des sols agricoles effacée par la question foncière

La commune de Saint-Viance a eu son PLU annulé par arrêt de la CAA de Bordeaux du 02/02/2010, la nouvelle équipe municipale élue en 2008 se retrouve sans document d'urbanisme et s'engage donc dans l'élaboration d'un PLU. Le cahier des charges de consultation des bureaux d'études pour engager l'élaboration d'un nouveau PLU exprime les objectifs de projet du maitre d'ouvrage, structurés en quatre axes : planifier le développement de la commune dans un objectif de développement durable (liste de thématiques), prendre en compte les enjeux environnementaux, paysagers et patrimoniaux, lier urbanisme et vie sociale et permettre la réalisation des projets communaux et intercommunaux. Le PADD du nouveau PLU validé par le conseil municipal le 28/03/2013 a une forte connotation écologique et environnementale et affiche un objectif ambitieux de protection de l'agriculture par différentes mesures : stopper le développement linéaire de l'urbanisation, limiter les nouveaux secteurs constructibles, interdire toute construction sur les terres agricoles potentiellement les plus fertiles et mise en place d'un urbanisme précautionneux au regard de l'agriculture même s'il s'agit de faibles prélèvements. Cependant, la vision de l'agriculture exprimée dans le PADD avec l'affichage des logos français et européen de certification de l'agriculture biologique sur la présentation faite aux habitants du PADD, ne semble pas de nature à fédérer les acteurs agricoles majoritairement en agriculture conventionnelle et plus préoccupés par la valorisation foncière d'une urbanisation à venir que par la pérennité de l'agriculture pour les générations futures (cf. Figure 49).

Dans cet exemple l'approche de l'agriculture dans son inscription territoriale et ses interactions dans l'écosystème, au regard de l'impact des différents modes de culture sur l'environnement, ne sont pas convoquées dans le débat sur la prospective territoriale. La vision exprimée est un

souhaitable de l'équipe municipale, plus représentatif d'une vision de consommateurs que d'agriculteurs, les entretiens avec ces derniers témoignent de la crispation générée par l'emploi des termes biologique ou écologique, perçus comme une vision de l'agriculture par les urbains qui méconnaissent les réalités socio-économiques de la profession. De plus, le contenu du PADD présenté par le bureau d'études est vraiment très marqué par le « Grenelle » dans une approche experte du territoire sur les « couloirs de biodiversité », en inscrivant la démarche dans les travaux du *« comité opérationnel TVB du Grenelle de l'environnement, 2009 »*[585].

Figure 49 : Saint-Viance – PADD 2013 soutien à l'agriculture



Source : projet de PLU de Saint Viance – PADD, p. 21

Le projet de PLU n'est pas validé avant les municipales de 2014 et le retour de l'ancienne équipe municipale conduite par Robert Louradour ne permettra pas de finaliser le PLU, et en 2019 c'est l'impasse pour la commune qui est dorénavant soumise au RNU. Le PLU de 2008 (annulé en 2010) avait d'importantes capacités d'urbanisation et n'avait pas eu d'approche agricole pour préserver les sols à bonnes et à fortes potentialités agricoles, comme affiché dans le nouveau projet de PLU qui n'est plus porté politiquement par l'équipe municipale. L'entretien avec le maire de Saint-Viance a confirmé que faute de vision prospective du

[585] Source : projet de PLU de Saint Viance, PADD, p. 24.

territoire partagée avec les habitants il n'y a pas de solution, l'injonction réglementaire de l'État pour reprendre le PLU n'est pas tenable pour le maire et son équipe, dès lors que l'approche juridique s'impose. Saint-Viance est une commune qui a d'excellentes terres agricoles mais le foncier a fait l'objet de partages successoraux qui conduisent à privilégier la recherche de valorisation patrimoniale au détriment d'une destination agricole[586]. L'insuffisance de l'ingénierie interne de la collectivité comme celle de la CABB font que le travail avec les bureaux d'études n'est pas facilité, ces derniers ne connaissent pas le terrain[587] et consacrent trop peu de temps pour parvenir à construire un compromis sur une vision prospective partagée, traduite au final dans le PLU. En l'absence d'une politique agricole locale au regard du fort potentiel de cette commune, il semble difficile de mettre en œuvre une planification stratégique et spatiale s'inscrivant dans les objectifs de développement durable. Dans un contexte national de territoires confrontés à des situations similaires, le rapport du CGAAER de mars 2018 préconise *« que les documents d'urbanisme comprennent un projet agricole et forestier de territoire, adossé à un diagnostic foncier au plan environnemental, agricole et forestier, qui définisse l'avenir de l'agriculture locale notamment les projets de ZAP et PAEN »*. Protéger le foncier agricole ne suffit pas il faut un projet agricole territorialisé et de ce fait *« passer d'une position défensive à une vision de projet participant au développement des territoires »*[588]. **Cette vision prospective ne pourra pas éviter le débat sur les différents types d'agriculture, leurs interactions écosystémiques et multi scalaires, pour inscrire les territoires de projet dans une trajectoire de développement durable**.

Conclusion chapitre A-1 : D'un urbanisme procédural à une planification stratégique au service des politiques locales

Les acteurs rencontrés lors des entretiens considèrent les documents d'urbanisme comme peu efficaces pour préserver les terres agricoles et perçoivent le renforcement de la règle comme nécessaire mais contreproductif. La planification stratégique et spatiale est majoritairement dépolitisée par un urbanisme procédural et réglementaire encore bien présent en préalable du projet. L'ingénierie territoriale existante s'avère insuffisante dans les territoires périurbains et ruraux pour permettre aux décideurs locaux de s'inscrire dans une projection territoriale stratégique. Pour que le SCOT soit la traduction d'un projet stratégique, au sens de « vision structurante de la société » (Berland-Berthon 2014, Op. cit.), une politisation de l'aménagement

[586] Entretien du 05/02/2018 avec Robert Louradour, maire de Saint Viance de 1995 à 2008 et depuis 2014.
[587] Ibid.
[588] Rapport du CGAAER n° 17076 de mars 2018, « Évaluation et propositions d'optimisation des outils concourant à la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers », p. 38, Op. Cit.

stratégique et spatial s'avère nécessaire (politisation au sens d'implication citoyenne). Pour sortir d'un urbanisme exclusivement procédural à l'efficacité limitée et contestée, les acteurs publics doivent être en capacité d'utiliser la controverse comme apprentissage de gestion des conflits (Pham et Torre 2012, Ibid., Callon et al, 2014, Op. cit.) pour la construction d'une projection territoriale partagée résultat d'un compromis avec les acteurs. L'analyse d'expériences d'approches globales dans l'exercice de planification stratégique et spatiale avec intégration plus ou moins visible de la question agricole, dans le paragraphe suivant, vise à identifier des processus agriurbains à l'œuvre et à procéder à une analyse critique au regard des problèmes publics identifiés précédemment sur les terrains de recherche.

2. Expériences d'approches globales dans la planification stratégique et spatiale

Dans la perspective de formaliser la construction d'une pensée agriurbaine de l'action, ce paragraphe est consacré à l'analyse d'expériences de planification stratégique et spatiale sur les métropoles de Grenoble et Rennes (A-2-a) et A-2-b)), ainsi que sur la commune de Peujard en Gironde (A-2-c)), ceci pour avoir différentes échelles territoriales, différentes situations locales et démarches de planification stratégique et spatiale à mettre en dialogue. Grenoble et Rennes ont en commun d'avoir posé la question agricole comme partie intégrante de la question urbaine dans la planification dès la fin des années 1970, et ainsi de figurer parmi les territoires pionniers engagés dans une gestion rationnelle de l'espace. La commune de Peujard permet un retour réflexif sur un territoire sous forte pression urbaine où l'utilisation de l'ensemble des dispositifs de gestion du foncier sont mobilisés et permettent ainsi un urbanisme économe en espace. Ces trois territoires contrastés, tant au niveau de l'espace de projet concerné (métropolitain à la commune, en passant par une intercommunalité métropolisée) que de leur histoire socio-économique, sont mobilisés pour une analyse comparative et une mise en perspective de processus à l'œuvre qui peuvent être qualifiés d'agriurbains.

a) Grenoble : la question agricole intégrée dans l'aménagement de l'espace depuis la fin des années 1970 en Pays Voironnais, mise en situation dialogique avec la CA du Bassin de Brive

La région Rhône-Alpes et plus particulièrement l'agglomération de Grenoble regroupent des territoires d'innovation pour la gestion et l'aménagement de l'espace, notamment par l'intégration de l'agriculture dans la définition d'une stratégie territoriale pour le pays Voironnais. Le SDAU de l'agglomération Grenobloise de 1973, prenant appui sur la forte croissance démographique révélée par le recensement de 1968[589], projette une agglomération millionnaire avec trois pôles dont une ville nouvelle, autour de Voiron, Moirans, Voreppe et Rives, de 100 000 habitants avec une évolution vers 160 000 habitants à terme[590]. C'est en opposition à ce projet de ville nouvelle de l'État que les élus ruraux de la périphérie de Voiron

[589] Au recensement de 1968 l'agglomération Grenobloise enregistre une croissance de 70 000 habitants en 6 ans, soit la plus forte croissance de toutes les grandes villes françaises (source : http://www.paysvoironnais.com/la-communaute-d-agglo/les-dates-cles-311.html)

[590] Source : Ibid.

se mobilisent avec un discours prenant appui sur la maitrise des sols, la préservation des paysages et de l'agriculture. En 1974, le Syndicat mixte pour l'aménagement du Voironnais (SMAV) est créé comme cadre propice à mener une réflexion globale d'aménagement (Bertrand et Rousier 2003, Ibid.). Dans ce positionnement contre le projet de ville nouvelle, l'agriculture apparait comme un levier pour la maîtrise de l'aménagement territorial, elle permet d'affirmer des identités de secteur face à Grenoble et de peser dans les débats sur l'aménagement local (Martin 2000 in Ibid.).

La création de l'ADAYG[591] en 1985 constitue une expérience novatrice et unique en France (Tolron et al. 2001, Op. Cit.), cette structure regroupe les commissions agricoles des intercommunalités du pays Voironnais et de Grenoble ainsi que les représentants de la profession agricole (Ibid., Bertrand et Rousier 2003, Ibid., CERTU 2008). Cette expérimentation impose une visibilité de l'agriculture périurbaine, tant du côté des collectivités que de la profession agricole, avec notamment le label "Y Grenoblois" et la notion de circuits courts. (Ibid.). Cette *« institutionnalisation d'une représentation collective agricole au cœur du débat politique et des politiques d'aménagement »* permet à l'ADAYG de porter et d'articuler deux dimensions de l'activité agricole difficilement compatibles : la défense de l'entreprise agricole et des revenus des agriculteurs portée par les représentants de la profession, et l'élaboration d'un projet urbain avec un projet agricole fort, souvent source de tensions entre agriculteurs. Ces tensions révèlent la diversité des rapports entre l'agriculture et les territoires et des conceptions différentes d'usages de l'espace (Martin et al. 2006, Ibid., p. 339). De plus, au-delà de devenir un véritable partenaire des collectivités, par sa réussite, l'ADAYG permet de mettre en visibilité l'importance de l'initiative des acteurs locaux pour définir les orientations d'aménagement de l'espace et pour le portage des projets. Par sa composition l'ADAYG devient une structure porteuse d'une vision étendue de la ville avec un rôle de représentation des territoires périurbains (Souchard 2003, Ibid.). Cette structure coordinatrice entre la ville et son agriculture a favorisé le dialogue (Tolron et al. 2001, Ibid.).

Les documents mis en ligne sur le site internet de la CA du Pays Voironnais (CAPV)[592] attestent de la construction d'une vision prospective pour le territoire, par la mobilisation de la démocratie participative *« comme démarche de pilotage et de conduite des projets et des*

[591] Association pour le Développement de l'Agriculture dans l'Y Grenoblois qui regroupe dans ses membres les collectivités intercommunales de l'Y grenoblois, soit 101 communes dans les vallées de l'Isère et du Drac, comprenant l'agglomération grenobloise, le Pays voironnais et le Grésivaudan (Barthès et Bertrand 2016).
[592] http://www.paysvoironnais.com/

politiques publiques », démarche traduite dans une charte de la participation citoyenne en 2013 suite à la validation de l'Agenda 21 et du plan climat en octobre 2012 [593].

Le projet de territoire durable adopté en 2015, est le troisième après celui de 2009 traduit dans le schéma de secteur du pays Voironnais du SCOT de la région urbaine de Grenoble (RUG) adopté en 2015, processus qui place le projet de territoire en amont de sa traduction réglementaire qui a ainsi vocation à assurer la sécurité juridique du projet légitime inscrit dans les objectifs de développement durable. Le projet de territoire durable du Pays Voironnais de 2015 affiche la vision du modèle de développement souhaité, basé notamment sur *« le développement prioritaire des ressources locales »* et *« une gestion volontariste des espaces, la préservation des ressources et de la biodiversité »*, où l'agriculture occupe une place importante[594].

Analyse comparative avec le terrain corrézien

La mise en situation dialogique avec le terrain corrézien des résultats obtenus sur l'impact de l'urbanisation sur les espaces agricole, entre la CAPV en Isère où une forte pression urbaine s'exerce et la CABB en Corrèze où « l'urbanisme agricole » contribue à la diffusion urbaine, met en visibilité **l'efficacité de cette approche transversale qui a intégré l'agriculture comme levier dans la définition de la stratégie d'aménagement durable de l'espace voironnais.**

Tableau 3 : Comparaison perte SAU entre la CABB et la CAPV

	SAU 1988	SAU 2000	SAU 2010	Perte SAU 1988-2010	RGP 1990	RGP 1999	RGP 2014	Evolution population 1988-2014	Ratio Hab/Ha de SAU perdue
CABB	37 221	35 581	33 611	3 610	98 048	99 572	107 320	9 272	3
CAPV	17 727	16 493	15 516	2 211	75 561	82 980	93 303	17 742	8

Source : RGA 1988, 2000, 2010 et RGP 1990, 1999, 2014

Ainsi, sur la période 1990-2014 peut-on évaluer l'impact de l'urbanisation sur les espaces agricoles à trois habitants supplémentaires pour un hectare de SAU perdu pour la CABB et huit habitants supplémentaires par hectare de SAU perdu pour la CAPV[595]. Les politiques publiques

[593] Source : charte de la participation citoyenne de la CAPV, version adoptée par le conseil communautaire du 26 février 2013, p. 2 « Pourquoi une charte de la participation citoyenne ».
http://www.paysvoironnais.com/participation-citoyenne/la-charte-de-la-participation-citoyenne-389.html

[594] http://www.paysvoironnais.com/les-documents-fondateurs/projet-de-territoire-durable-287.html

[595] Au regard des données disponibles pour les deux territoires, le seul élément comparatif mobilisable permettant de dégager une tendance est celui de l'évolution de la SAU au regard de l'évolution de la population. Cet indicateur est suffisamment significatif pour caractériser l'évolution de l'activité agricole au regard des politiques locales mises en œuvre.

mises en œuvre en Pays Voironnais avec l'agriculture utilisée comme ressource pour contenir l'urbanisation présentent une efficacité et un caractère opérationnel avérés. Néanmoins, l'avis des personnes publiques associées et l'enquête publique sur le schéma de secteur de 2015 expriment des oppositions ou réticences à l'utilisation de la procédure PEAN pour sanctuariser les bonnes terres agricoles sous pression urbaine[596].

Les différents documents relatifs au schéma de secteur ou au projet de territoire durable de 2015 affichent un objectif d'orientation vers une agriculture multifonctionnelle, plus respectueuse de l'environnement (en particulier vers l'agriculture biologique) et le développement des circuits courts. Cependant, la controverse qui s'est invitée dans le débat public depuis les années 2000, sur la relation sociale et environnementale des différents modes de production agricole au territoire, n'apparait pas dans les documents publiés, ce qui questionne la pérennité du processus à l'œuvre au regard de la pression urbaine existante. Cette incertitude trouve ses origines dans la dissolution en 2011 de l'ADAYG[597] (instance de représentation reconnue par les différents acteurs) qui amène la CA du Pays Voironnais à poursuivre les actions engagées en interne *« avec un accent particulier mis ces dernières années sur la question alimentaire à la faveur de la programmation Leader notamment (2008-2013) ».* La question agricole s'inscrit dans l'histoire territoriale avec une nouvelle orientation de souveraineté alimentaire (Barthès et Bertrand 2016, Ibid., p. 69), se concrétise par la mise en place de deux Plans d'Action Foncière (PAF) successifs (2005-2008 et 2008-2011), et la mise en place d'une convention avec la SAFER[598] pour l'exercice d'une veille foncière et de préemptions pour le compte de la CAPV. Le volet agricole du deuxième PAF prévoit des acquisitions foncières en vue de stocker pour compenser les emprises ou installer des agriculteurs (Ibid). Cependant, les acquisitions foncières réservées à l'agriculture représentent une part marginale en l'absence de stratégie foncière formalisée entre les acteurs, les débats étant toujours en cours[599].

Bien que l'organisation des commissions et des services de la CAPV favorisent la transversalité dans l'approche territoriale, le nouveau contexte partenarial avec les acteurs agricoles fait

---

[596] Source : Approbation du Schéma de Secteur du Pays Voironnais, Annexe 2, Note explicative de synthèse, 10 novembre 2015.

[597] Cette association qui a prouvé son efficacité a davantage fonctionné sur un modèle de délégation sans que les orientations soient réellement soumises aux acteurs de terrain et sans leur implication réelle. A la création la profession agricole peu préoccupée par les débats territoriaux s'y est peu investie, ce sont les représentants de la profession qui ont construit une alliance avec les élus (Bertrand et al. 2006, p. 346-347).

[598] SAFER : Société d'aménagement foncier et d'établissement rural.

[599] Sur les 16 millions d'euros d'acquisitions sur 3 ans du 1er PAF, 80 % étaient dédiés à l'aménagement de zones d'activités et 4 % seulement à l'activité agricole. Les chiffres du second PAF sont similaires (Barthès et Bertrand 2016, Ibid., p. 71).

qu'une tension émerge entre deux conceptions de l'agricultures (Ibid). La volonté de la collectivité de promouvoir une agriculture orientée vers le Bio et les circuits courts est considérée par la profession comme une agriculture « administrée » voire « boboïsante » et critiquable au regard de l'impact négatif sur les filières longues. La réticence de la profession agricole à créer des PEAN et à lui préférer la ZAP est analysée par la CAPV comme une réticence à construire un projet agricole de territoire favorisant les circuits courts et le Bio (Ibid, p. 74).

La disparition de l'ADAYG en 2011 semble traduire une difficulté à construire une politique agricole locale entre élus et agriculteurs, les liens entre la profession et la collectivité se distendent (Ibid., Duvernoy et al. 2005). La charte de participation citoyenne de 2013 ne prévoit pas de place identifiée pour les agriculteurs (minorité sur le territoire) en dehors du seul représentant de la chambre d'agriculture au conseil de développement parmi les quatorze membres du collège de l'économie[600]. Cette évolution confirme la fragilité identifiée en 2006 d'une structure au fonctionnement délégataire avec une faiblesse politique et un faible investissement initial de la profession agricole (Bertrand et al, 2006, Ibid.). Le débat public sur les orientations agricoles nécessaires à l'orientation durable du territoire ne peut avoir lieu dans ces conditions, l'agriculture se retrouve ainsi instrumentalisée par le SCOT et les PLU communaux, dans les approches techniques et juridiques de la planification stratégique et spatiale[601], comme il semble que cette instrumentalisation soit bien présente lors de la création de l'ADAYG. La traduction des politiques urbaines en politiques agricoles locales est encore pauvre dans les années 2000 (Ibid.), et la disparition de l'ADAYG en 2011, même si elle traduisait un fonctionnement délégué, interpelle les politiques locales d'aménagement pour le maintien de l'agriculture dans les espaces sous pression urbaine.

La mise en situation dialogique de l'analyse des politiques locales agricoles de la CA du Pays Voironnais avec les analyses de cette recherche sur la CABB en Corrèze permet d'identifier des écueils à éviter pour ne pas générer une rupture préjudiciable à la mise en œuvre du projet

---

[600] La charte de la participation citoyenne prévoit six acteurs principaux : les habitants du territoire, les associations, les structures de concertation permanentes (Forum 21, Comité citoyen sur les déchets…), le Conseil de développement du Pays Voironnais, les instances participatives développées par les communes, les communes et les élus municipaux. http://www.paysvoironnais.com/participation-citoyenne/la-charte-de-la-participation-citoyenne-389.html

Composition du conseil de développement : http://www.paysvoironnais.com/documents/Documents/CONSEIL_DEVELOPPEMENT/COMPOSITION_ET_COLLEGES_CDPV.pdf

[601] Schéma de secteur du Pays Voironnais, Document d'orientations et d'objectifs, pp. 30-40. http://www.paysvoironnais.com/documents/Documents/PROJETS_EN_COURS/DOO_Appro-nov15V2.pdf

légitime de territoire durable validé par la CAPV en 2015. En effet, **l'analyse du conflit de la pomiculture en Corrèze a révélé la nécessité de confronter les différentes approches, de problématiser pour construire un langage intelligible entre les différents acteurs** (Callon 1986, Ibid.) **apprenant les uns des autres** (Pham et Torre 2012, Ibid., Callon et al 2014, Op. cit.), **pour élaborer un compromis indispensable à la formalisation d'un néo-urbanisme où** ***« le projet devient pleinement un instrument de connaissance et de négociation »*** (Ascher 2010a, Op. cit., p. 119).

L'instrumentalisation de l'action publique par le SCOT et plus particulièrement le schéma de secteur, la ZAP ou le PEAN ne risque-t-elle pas de dépolitiser le débat avec un risque d'émergence de conflits entre deux visions de l'agriculture ? La mise à distance de la Chambre d'agriculture par la création de l'ADAYG en 1984 n'a-t-elle pas occulté les divergences au regard d'un objectif initial de mobilisation contre la création d'une ville nouvelle ? En l'absence de sanctuarisation des espaces agricoles dans un PPEANP, les documents d'urbanismes (PLU et SCOT) n'offrent pas une garantie de stabilité des mesures de protection que permettrait un projet agricole territorialisé porté par la collectivité **et** les agriculteurs (et non leurs seuls représentants de la profession).

Le processus agriurbain à l'œuvre en Pays Voironnais depuis les années 1980 semble à un tournant. Il met en visibilité un potentiel conflit entre deux visions de l'agriculture, l'une urbaine défendue par les habitants et leurs représentants, et l'autre celle d'une profession majoritairement inscrite dans le modèle agricole conventionnel productiviste dominant. Depuis la création de l'ADAYG en 1985, le consensus entretenu a eu pour effet d'éviter les sujets de désaccord, en particulier la controverse pourtant nécessaire à l'exploration et l'apprentissage des chemins de transition possibles (Callon et al. 2014, Ibid.) dans une perspective de développement durable. L'inscription de l'agriculture dans les objectifs de développement durable de la CAPV ne peut se limiter à l'agriculture biologique et aux circuits courts (orientations du projet local de la collectivité), d'autres formes d'évolutions doivent pouvoir s'y inscrire ceci afin d'élargir le champ des possibles (Ibid.).

b) Rennes Métropole : la ville archipel pour une planification stratégique et spatiale efficace

Comme la région urbaine grenobloise, Rennes Métropole a su préserver les coupures vertes par la planification stratégique et spatiale, coupures constituées essentiellement par les espaces agricoles, mais à la différence de Grenoble où le partenariat s'est constitué autour de l'ADAYG (association dotée de moyens), pour Rennes c'est à partir de la commission « environnement et cadre de vie » du district, sans pouvoir ni moyens propres, que le projet se concrétise (Souchard 2003, Ibid.). La création du district urbain de l'agglomération rennaise en 1970 crée les conditions d'une extension territoriale à 27 communes pour la planification. En 1972 l'agence d'urbanisme l'AUDIAR est créée par l'État ainsi que le district de Rennes qui dispose des compétences d'études dans les domaines du développement économique et de l'urbanisme (Guy 2007). Le premier SDAU de 1974 s'inscrit dans la tendance nationale de prévision de larges espaces pour les extensions urbaines à venir autour des bourgs, pour éviter le « mitage » des espaces agricoles et naturels. Ainsi le découpage spatial se réalise-t-il à partir d'une approche environnementale de hiérarchisation des espaces, ce qui ne confère pas le même rôle à l'agriculture (Souchard 2003, Ibid.). Ce document ne fait pas consensus parmi les élus et n'est pas vraiment mis en œuvre, en dehors de la constitution de réserves foncières.

Lorsqu'en 1977, Edmond Hervé devient maire de Rennes, puis son premier Adjoint délégué à l'urbanisme Michel Phlipponneau Président du district, le SDAU est immédiatement mis en révision (Guy 2007, Ibid.). L'Ouest de la France caractérisé par une agriculture modernisée et déterritorialisée fait que cette activité est stigmatisée par ses atteintes à l'environnement, en particulier pour la ressource en eau potable, provoquant prise de conscience et mobilisation citoyenne (Deléage 2004, Op. Cit). C'est dans ce contexte que s'amorce l'élaboration du nouveau document de planification en 1977, avec une protection des espaces agricoles qui ne sollicite pas un partenariat avec la profession mais se construit avec la mobilisation des communes périphériques ne souhaitant pas subir le district (Souchard 2003, Ibid.). *« Le SDAU 83, qualifié de "SDAU vert", est fondé sur "le développement et l'autonomie des bourgs" périphériques »,* l'agriculture est utilisée comme *« outil d'aménagement de l'espace »* (Tolron et al. 2001, Op. cit., p.45). Les choix opérés de « villettes » et « ceintures vertes » posent la marque du modèle spatial développé par l'agglomération rennaise et affichent l'attention portée à la qualité des opérations d'urbanisme et à la prise en compte de l'environnement (Guy 2007, Ibid.).

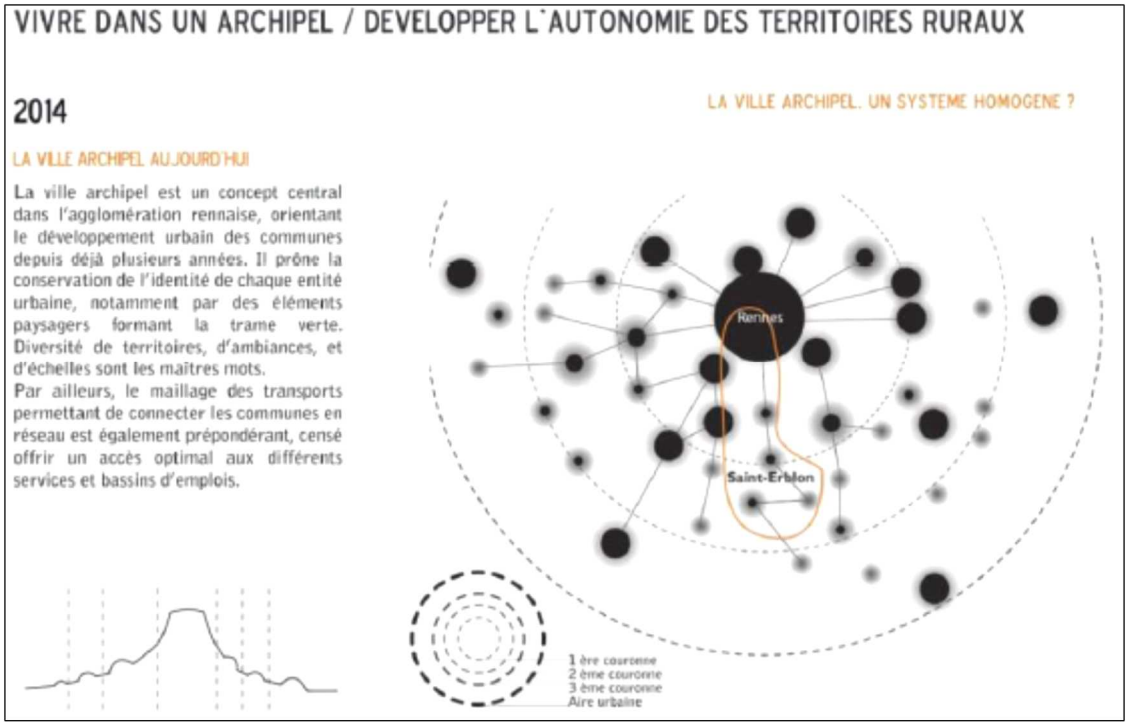
C'est en 1994 que la problématique environnementaliste de la région rennaise *« est réellement posée en des termes acceptables pour l'ensemble des parties »,* au cours d'une *« réunion emblématique à Pacé »* qui a *« cristallisé le départ d'un réel dialogue sur la question de la place de l'agriculture »* (Tolron et al 2001, Ibid., p. 53). La réflexion sur l'agriculture s'appuie tant sur ses externalités négatives (nappes phréatiques) que sur ses externalités positives attendues (coupures vertes). Le Schéma Directeur de 1994 affirme à nouveau la ville multipolaire confortée par les espaces agricoles de transition où le phénomène de banlieue est absent (Ibid.). L'agriculture est intégrée dans la ville territoire dénommée « ville archipel » (CERTU 2008, Op. cit.). L'histoire de la planification stratégique et spatiale du Pays de Rennes part d'une pratique de l'intercommunalité intégratrice ancienne (District urbain de 1970) pour s'élargir avec l'extension de la communauté d'agglomération (devenu métropole en 2015 avec 43 communes), puis au pays regroupant 5 EPCI et 76 communes[602]. Le concept de « ville archipel » initié depuis 1983 favorise les équilibres entre la ville centre et les communes périphériques (cf. Figure 50). L'élaboration des premiers Schémas Directeurs, en mobilisant les adjoints à l'agriculture et à l'environnement des communes du district, a favorisé un apprentissage pour les élus *« d'une nouvelle culture où urbanité et espaces agricoles et naturels recherchent des modalités d'articulation »* (Souchard 2003, Ibid., p. 112). Cependant, le concept de « ville archipel » posé en 1983 a tout de même créé une situation paradoxale observée par l'AUDIAR. *« Si l'aire urbaine de Rennes est l'une des moins artificialisées, la diminution d'espaces naturels entre 1990 et 1999 a été la plus forte, comparativement à Bordeaux, Grenoble, Nantes, Montpellier, Strasbourg et Toulouse »* (Guy 2007, Ibid., p. 76).

En effet, cette « ville sans banlieue », organisée par un développement multipolaire, place les territoires agricoles et naturels de ceinture de chaque ville et villette sous pression urbaine. Ce paradoxe va être intégré lors de la révision du Schéma Directeur. L'élaboration du SCOT de 2007 s'appuie sur l'expérience déjà ancienne de planification initiée par le district de Rennes et les fondements du Schéma Directeur de 1983 de ville multipolaire et de « ceintures vertes », ainsi que sur la charte de développement du pays de Rennes[603] qui fixe *« les orientations d'une coopération solidaire pour une croissance harmonieuse du territoire »*.

[602] Source : dossier SCOT de 2015.

[603] Le pays de Rennes s'est constitué en 1999 et regroupe 67 communes et près de 420 000 habitants (source : SCOT de Rennes, notice explicative, 2015).

Figure 50 : Rennes – la ville archipel



Source : Ouvrage « Ruralities/Ruralcities », IAUR, p. 98.

L'agriculture constitue une ressource pour l'aménagement de l'espace, elle contribue au cadre de vie et permet de contenir l'urbanisation, le PADD du SCOT de 2007 affiche l'importance de ce rôle :

> *« Il est nécessaire dans ce modèle de développement multipolaire, de maîtriser l'étalement urbain tout comme le mitage, et de gérer l'espace de façon économe. Toute disparition partielle de l'agriculture créerait les conditions d'une urbanisation future plus étalée. Le maintien d'une agriculture performante, viable et respectueuse de son territoire, fait donc partie des orientations majeures du SCoT. » (CERTU 2008, Ibid., p. 65).*

La prise en compte de l'agriculture dans le SCOT de 2007 se fait par l'entrée environnementale qui se décline notamment par le cadre de vie, l'organisation du territoire, le paysage, la ressource en eau, mais les enjeux de l'économie agricole ou de la biodiversité y sont moins présents (Ibid.). Cette orientation se traduit par la création d'un nouveau dispositif dénommé « champs urbains » qui sont délimités dans les secteurs soumis à de fortes pressions urbaines, sans pour autant s'appuyer sur un projet agricole que la profession agricole n'a pas souhaité, par crainte de nouvelles contraintes environnementales (Ibid.). Néanmoins, le travail partenarial engagé avec la profession se traduit par la signature d'un programme local de l'agriculture (PLA) le 25 février 2008, entre la Chambre d'Agriculture d'Ile et Vilaine, la SAFER Bretagne, le Pays de Rennes et Rennes Métropole, PLA qui sera signé en juin 2010 par les quatre communautés de communes du pays de Rennes. Les éléments de diagnostic de ce PLA et ceux

du SCOT révisé de 2015 permettent une comparaison des résultats obtenus avec ceux du Pays Voironnais. Le pays de Rennes perd 780 Ha de SAU par an[604] pour un gain de population annuel de 8 600 habitants[605], ce qui donne un ratio de 11 habitants supplémentaires par hectare de SAU perdu[606]. **Comme pour le pays Voironnais les politiques publiques mises en œuvre obtiennent des résultats probants pour une gestion économe de l'espace**. Le SCOT de 2015 franchit une étape supplémentaire dans ce domaine en posant le « potentiel maximum » pour le développement résidentiel et les zones de développement économique, avec un territoire du SCOT qui s'agrandi et une réduction de ce potentiel entre 2007 et 2015 (cf. tableau 4)

Tableau 4 : SCOT du pays de Rennes - Evolution des potentiels d'urbanisation maximum

SCoT	2007	2014
Nombre de communes	**64**	**76**
Surface du territoire	112 486	130 392
Potentiel urbanisable communal maximal	4 005	4 003
Site conditionnel de développement urbain	400	0
Nouvelle zone de développement économique	1 055	807
Zone conditionnelle de développement économique	255	197
Total des potentiels	**5 715**	**5 007**
% de la surface du SCoT	*5,08 %*	*3,84 %*

Source : SCOT du pays de Rennes approuvé en 2015, rapport de présentation, p. 337

Cette réduction a pour objectif d'inciter à densifier l'enveloppe urbaine existante et à privilégier le renouvellement urbain. Le choix initial de concept de « ville archipel » avec des « ceintures vertes » en inscrivant l'agriculture comme acteur de l'aménagement de l'espace s'est enrichi au fil des révision du SCOT, avec le PLA pour une orientation partagée entre les élus et la profession agricole, ainsi qu'avec l'inventaire des milieu naturels d'intérêt écologique (MNIE) dans les années 2010. L'entrée par la biodiversité va-t-elle ainsi permettre de favoriser le dialogue entre la profession agricole, les habitants et les élus pour inscrire le territoire et en particulier l'agriculture dans une visée partagée de développement durable ?

[604] Source : PLA de 2010.
[605] Source : rapport de présentation du SCOT de 2015.
[606] Huit habitants supplémentaires par hectare de SAU perdu à la CA du pays voironnais.

Les entretiens réalisés avec les agriculteurs sur la CABB en Corrèze mettent en visibilité l'importance du langage pour impliquer la profession dans les changements nécessaire au regard des enjeux climatiques. Ainsi, comme évoqué précédemment, les termes d'écologie et d'agriculture biologique provoquent-ils une crispation dans le dialogue, en revanche aborder la compréhension de l'écosystème et la biodiversité dans la perspective d'une production agricole moins dépendante des intrants (notamment chimiques) et plus respectueuse de l'environnement rencontre l'adhésion. La construction d'une pensée agriurbaine de l'action passe donc nécessairement par la prise en compte de cette donnée. Néanmoins, des questionnements demeurent pour l'expérience rennaise, notamment après l'analyse du dossier SCOT et du programme local de l'agriculture (PLA). En effet, si les « champs urbains » constituent un dispositif de protection spécifique de secteurs agricoles sous pression urbaine, il n'en demeure pas moins que cette protection n'a pas la pérennité d'un PPEANP et n'affiche pas de projet agricole territorialisé. Le PLA à l'échelle du pays de Rennes affiche des orientations consensuelles et ne semble pas traduire un compromis issu de débats et controverses sur l'impact territorial des différents types d'agriculture[607], dans la perspective de transition écologique et énergétique affichée dans le SCOT. **La question agricole fait-elle l'objet d'un évitement** sur les sujets moins consensuels, par une instrumentalisation des politiques locales via le SCOT et les PLU¨, **ou s'agit-il d'une démarche progressive pour ne pas risquer de rupture** préjudiciable à l'atteinte des objectifs fixés dans le SCOT ? Le rapport de l'agriculture à la ville est essentiellement dans le registre paysager et environnemental, la question alimentaire n'est pas socialement portée dans les années 2000, ce qui explique sans doute l'absence de débat public sur les différentes modalités de production.

Par ailleurs, la consultation des documents publiés ne permet pas d'appréhender le contenu des études agricoles réalisées ou envisagées dans le cadre de l'élaboration des PLU, notamment pour les « champs urbains ». Quelle importance accorder à la qualité des sols pour en assurer leur protection agricole, est-ce un critère important ou plutôt celui de la localisation au regard des espaces urbains et des couloirs de biodiversité ? Après l'analyse de deux espaces métropolisés précurseurs dans la prise en compte de l'agriculture dans l'aménagement de l'espace et l'urbanisme, un retour réflexif sur la commune de Peujard, commune de la CDC du Grand Cubzaguais près de Bordeaux permet un changement d'échelle pour analyser l'impact de la prise en compte de l'agriculture à l'échelon communal.

[607] Pour Rennes l'interdépendance alimentaire entre l'agriculture et la ville est très faible. Dans les années 2000, elle ne représente que 3 % d'auto approvisionnement de la métropole (Dénéchère 2007 in (Nahmias 2017, p. 42).

c) Peujard en Gironde : l'agriculture intégrée dans un projet de développement territorial soutenu

La commune de Peujard est située au nord de l'agglomération bordelaise, dans la communauté de communes du Grand Cubzaguais, territoire objet une activité professionnelle passée et d'une activité sociale de l'auteur qui réside dans une commune non enquêtée. Ce territoire jouxtant Bordeaux Métropole connaît une forte pression urbaine depuis les années 1970 et est traversé par d'importantes infrastructures. Trois communes font l'objet d'une analyse des documents d'archives et d'entretiens avec les acteurs dans le cadre de l'introduction d'expériences passées dans cette recherche (cf. figure 51, p. 341).

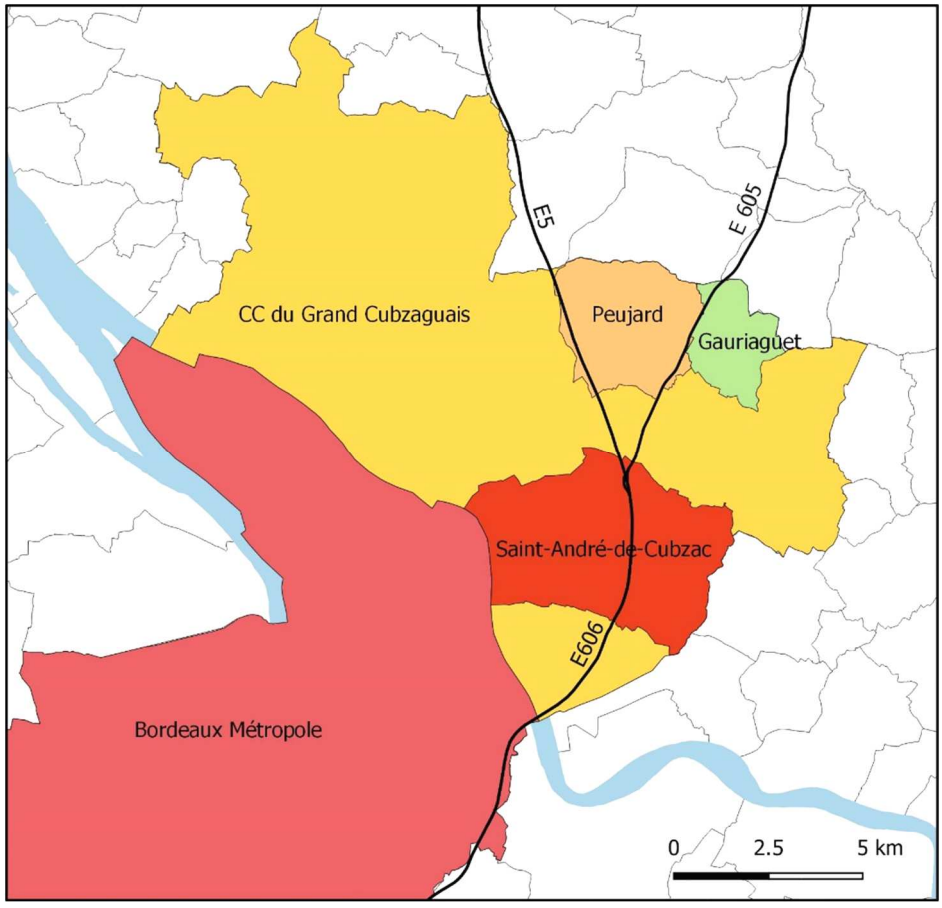
Saint André de Cubzac qui est passé de 4 984 habitants en 1975 à 10 791 en 2015 est une des communes de la Gironde périurbaine qui a connu la plus forte croissance, son territoire est marqué par les grandes infrastructures de transport (A10 et LGV) et la gestion d'un urbanisme d'opportunité jusque dans les années 2000.

Gauriaguet est une commune où le maire actuel, viticulteur élu depuis 1977, a succédé à son père. La gestion de l'urbanisme y est empreinte d'une négociation consensuelle avec le groupe social dominant des petits propriétaires fonciers, dans un contexte de croissance urbaine soutenue[608].

Peujard est une commune où l'exécutif municipal s'est vraiment approprié les dispositifs et moyens en ingénierie à sa disposition pour mettre en œuvre une politique publique en aménagement et urbanisme soutenue. La continuité d'un « maire entrepreneur » (Muller et al. 1989, Op. cit.) depuis 1983 a marqué l'espace de cette commune aux centralités éclatées. Cette dernière a connu une forte croissance[609] avec une bonne maitrise spatiale et une agriculture qui résiste.

[608] 445 habitants en 1975 et 1 212 en 2014.
[609] 598 habitants en 1975 et 2 129 en 2014.

Figure 51 : Communes enquêtées sur la CA du grand Cubzaguais

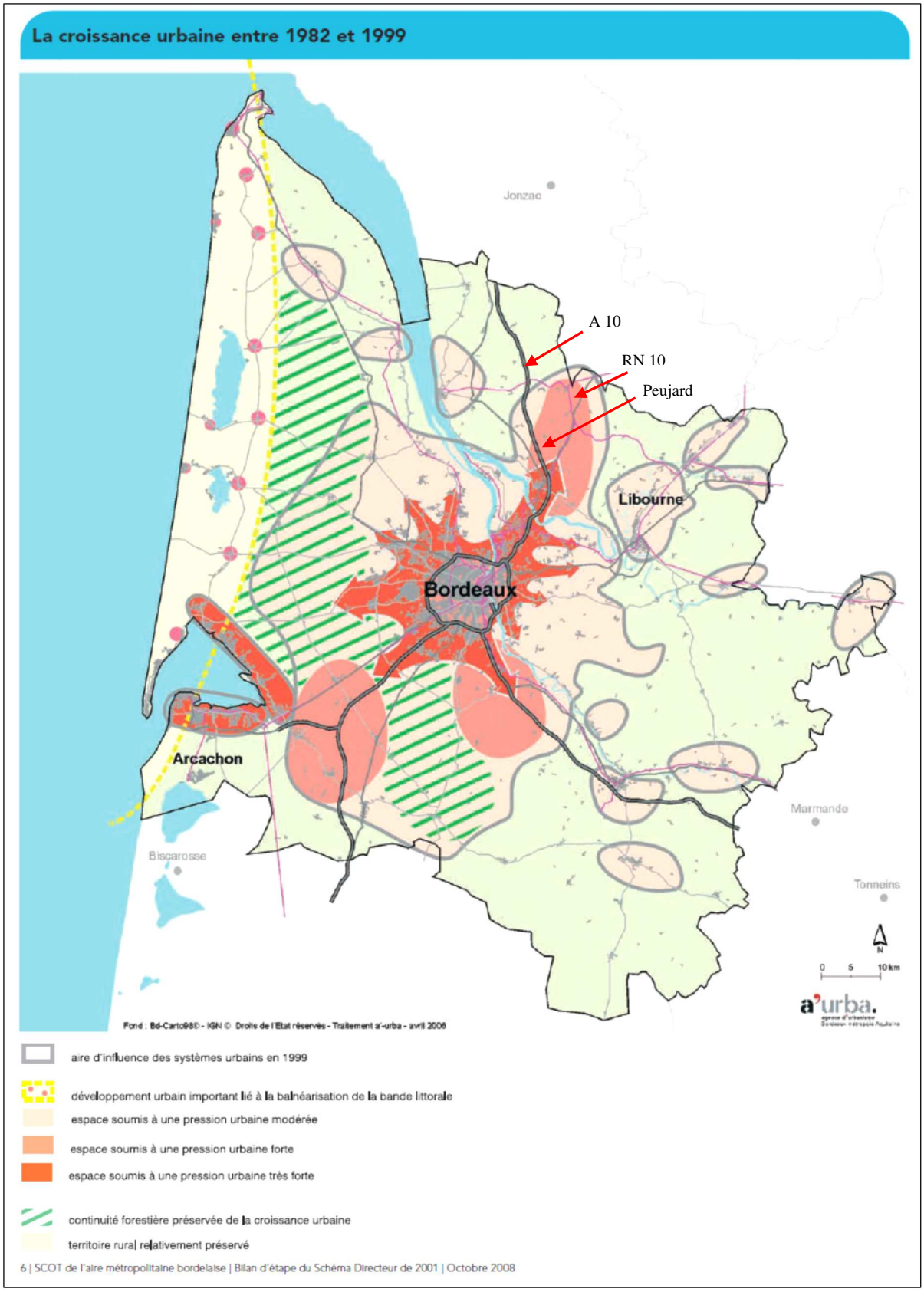


Source : IGN Bd Carto

La commune de Peujard située au Nord de Bordeaux est soumise à de fortes pressions urbaines depuis l'ouverture de l'autoroute A10 (section Bordeaux – Saint André de Cubzac) au milieu des années 1970 (cf. Figure 52). Lors de la mise en œuvre de l'opération de remembrement Christian Mabille obtient la prise en charge de l'extension du remembrement à l'ensemble de la commune, avec le futur projet de passage à deux fois deux voies de la route nationale 10 qui sera réalisé dans les années 1990[610] (cf. Figure 52). Cette première action déterminante du conseiller municipal d'opposition, devenu maire en 1983, permet de préparer le développement urbain de la commune par la négociation foncière avec les propriétaires, en vue de la constitution d'une réserve foncière positionnée dans la zone d'urbanisation future (cf. Figure 53 zone du collège).

[610] Entretien du 05/11/2018 avec Christian Mabille, conseiller municipal d'opposition (1977-1983) et maire de Peujard depuis 1983 et Président de la CDC du Cubzaguais de 2001 à 2012.

Figure 52 : Peujard une commune sous forte pression urbaine



Source : Bilan d'étape du Schéma Directeur 2001 de l'aire bordelaise, 24 octobre 2008, p. 6.

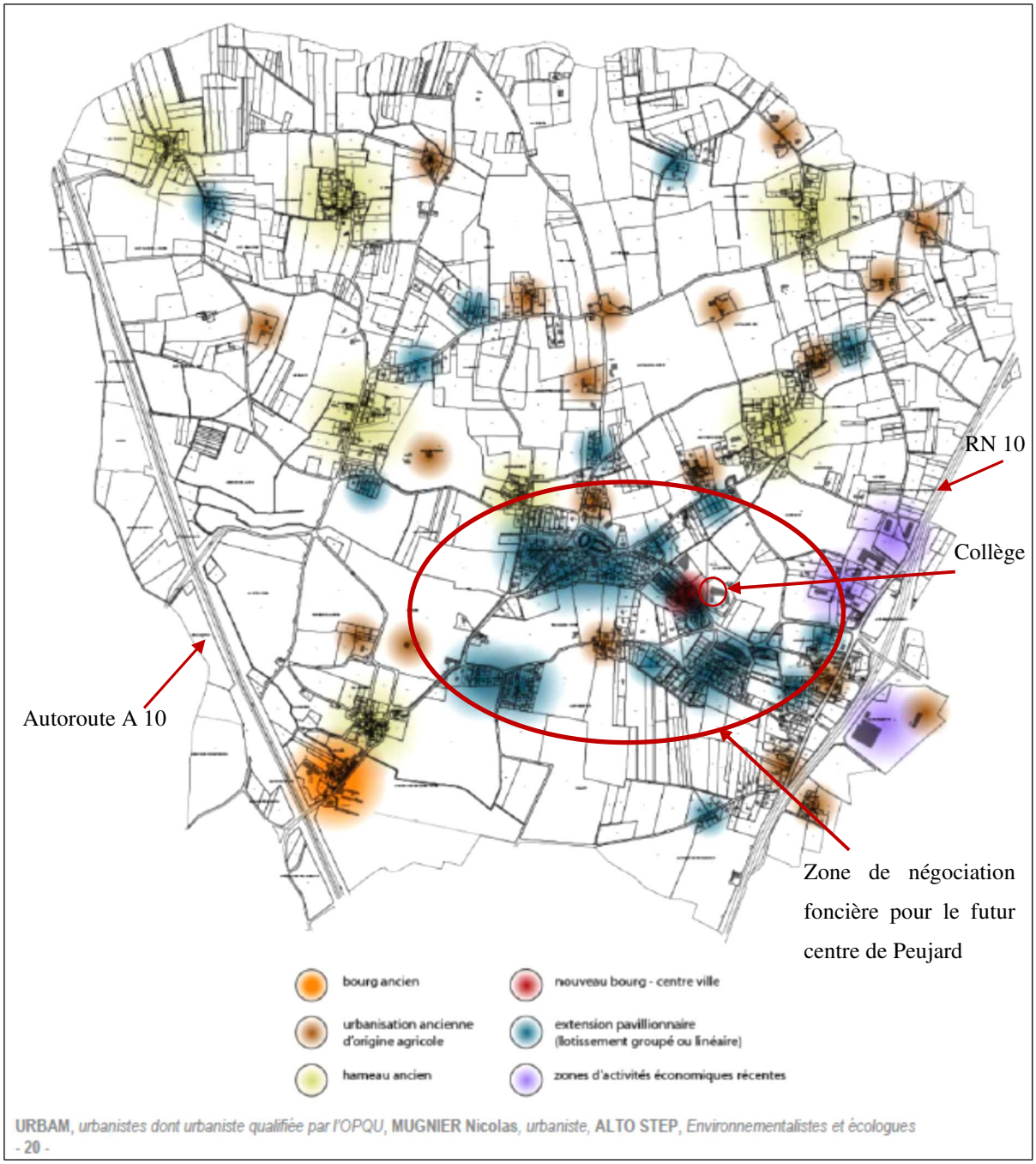
L'autre élément déclencheur, d'une organisation spatiale prospective et rationnelle au service d'un développement communal soutenu, est l'implantation d'un collège qui va générer des besoins en équipements sportifs et en réseaux, notamment une station d'épuration pour les eaux usées, créant ainsi les conditions du développement urbain de la commune. Pour mener à bien cette opération, en parallèle de l'élaboration du POS (approuvé le 31/03/1988), une ZAC est créée et la réalisation confiée à la société d'économie mixte du département[611]. Bien que la priorité soit fixée sur la construction de la polarité centrale de la commune qui n'en disposait pas, les négociations foncières font l'objet de compromis par des arrangements autour des hameaux, zones qui avaient fait l'objet d'une urbanisation dispersée dans les années 1970[612] (cf. Figure 53).

Le POS révisé de 2000 prévoit une augmentation de son espace constructible de 20 Ha (+ 25 %) et le PLU de 2010 de 63 ha (+ 61 %), dont 18 Ha pour les zones d'activités économiques situées de part et d'autre de l'échangeur de la RN 10. Dans cette période, le Maire de Peujard est aussi le Président de la CDC du Cubzaguais en charge de l'élaboration du SCOT qui sera approuvé début 2011, il porte une politique de développement soutenu pour ce territoire bien connecté à la métropole bordelaise, ce qui induit des zones d'expansion urbaines en conséquence, notamment pour la commune de Peujard.

Lors de la révision du PLU de 2017 l'enveloppe urbaine est restée stable. La comparaison de la commune de Peujard avec sa voisine Gauriaguet, deux collectivités de la même tranche de population (entre 500 et 1 000 habitants au RGP de 1982), permet de mesurer l'efficacité de la combinaison de l'ensemble des instruments (remembrement rural, étude agricole et étude paysagère (fin des années 1990), POS puis PLU) pour une gestion rationnelle de l'espace (cf. Tableau 5). Pour la commune de Peujard les zones naturelles et agricoles régressent de 7 % entre le POS de 2000 et le PLU de 2017, tandis que pour Gauriaguet elles régressent de 13 % entre la carte communale de 2000 et le PLU de 2011. Tout en étant la commune qui a connu la plus forte croissance de population sur la période 1999 à 2014 (730 habitants supplémentaires soit + 52%), c'est celle qui a le moins porté atteinte aux espaces agricoles et naturels parmi les trois communes enquêtées, qui ont eu une croissance respective de 3 188 habitants supplémentaires (+ 44 %) pour Saint André de Cubzac et 256 habitants supplémentaires (+ 27 %) pour Gauriaguet.

[611] Source : Ibid. Dans cette période l'auteur de cette thèse est responsable du service instruction des autorisations d'urbanisme à la subdivision de l'Equipement de Saint André de Cubzac (DDE de la Gironde).
[612] Source : Entretien du 05/11/2018 avec Christian Mabille, maire de Peujard.

Figure 53 : Peujard – Typologies urbaines



Source : PLU de Peujard, rapport de présentation, 09/112017, p. 20.

Tableau 5 : Evolution zones urbanisables pour l'habitat CDC Grand Cubzaguais

(Communes enquêtées)

COMMUNE	POP 1999	LOGTS 1999	Zone	CC 2000	POS 2000	POS 2002	Densité Lgts/Ha	POP 2014	LGTS 2014	Zone	PLU 2011	PLU 2014	PLU 2017	Densité Lgts/Ha	Surface disponible	Surface communale
GAURIAGUET	942	325		104			3	1 198	455		118			4	16	537
PEUJARD	1 399	457	Habitat		91		5	2 129	776	Habitat			123	8	29	1 098
St. ANDRE DE CUBZAC	7 234	2 963				257	12	10 422	4 854			474		13	90	2 315
	Surface zones agricoles et naturelles													Différence		Croissance population 1999-2014
GAURIAGUET				436							378			-58	-13%	27%
PEUJARD					995								931	-64	-6%	52%
St. ANDRE DE CUBZAC						1 973						1 592		-381	-19%	44%

Sources : RGP 1982 à 2014, Rapports de présentation des documents d'urbanisme (pour la densité, seuls les derniers documents communiquent la surface réellement disponible).

De 1982 à 2014 la commune de Peujard est passée de 879 à 2 129 habitants avec 497 logements supplémentaires, la densité passe de 3 à 8 logements à l'hectare[613], développement soutenu qui peut interpeller au regard des objectifs de développement durable, tant sur l'impact porté aux autres territoires que pour les effets sur les mobilités au regard de la part importante de résidants qui travaillent sur la métropole (87 % des actifs ayant un emploi travaillent hors commune et se déplacent à 92 % en véhicules particuliers). Néanmoins, depuis la mise en place du POS en 1988, la croissance annuelle de population est plus faible que celle enregistrée sur la période de 1975 à 1982 (+ 5,63 % / an) avec une croissance annuelle de 3,85 % pour les années 1990, 2,21 % de 1999 à 2006 et 2,85 % de 2006 à 2013. Le développement de zones d'activités se traduit par une augmentation des emplois sur la commune, 296 emplois en 2008 et 435 en 2014 (+ 47 %)[614]. Les politiques locales mises en œuvre ont toujours intégré l'agriculture, que ce soit lors du remembrement en préalable au POS, les différentes études réalisée, étude pédologique en 1988-89[615] ou agricole en préalable à la révision du POS de 2000 avec une étude paysage.

Le PLU de 2017 prévoit l'instauration d'un parc agricole *« pour faire levier sur l'ensemble de la vocation agricole de PEUJARD »* ceci afin de permettre à la commune *« d'user du droit de préemption directement ou indirectement en cas d'acquisition par un acquéreur non lié à*

[613] Source RGP 1982 à 2014. La densité est évaluée par le rapport entre les zones urbaines et à urbaniser résidentielles et le nombre de logement en 1982 et 2014. Le PLU de 2017 ne procède pas à des extensions de zones résidentielles car l'évaluation des capacités d'accueil indique 19,5 Ha de disponibles, ce qui permet d'estimer une densité de 8 logements/ha pour les zones construites.

[614] Source : PLU de Peujard 2017, rapport de présentation, p. 23.

[615] Virchenaud Jean-Hugues, 1988-89 ; Etude pédologique du canton de Saint André de Cubzac, potentialités viticoles (Source : archives municipales de la mairie de Peujard), réalisée par l'impulsion du maire de Peujard dans le monde viticole où il est impliqué, mais il n'obtiendra pas l'adhésion des viticulteurs du Cubzaguais pour faire reconnaître une appellation spécifique comme les voisins des Côtes de Bourg (Entretien du 05/11/2018 avec Christian Mabille, maire de Peujard). Dans cette période, Christian Mabille était salarié de l'APIETA, bureau d'études de la chambre d'agriculture.

l'activité agricole »[616]. Néanmoins, si les espaces agricoles imbriqués dans l'urbain sont protégés au PLU, leur pérennité n'est pas assurée à ce jour par une exploitation des terres dans la durée. De plus, l'intercommunalité n'est pas porteuse à ce jour d'une politique agricole locale car le Président actuel de la CA du Grand Cubzaguais et une majorité d'élus sont influencés par le modèle agricole productiviste et sont ainsi peu enclins à s'investir sur des voies novatrices d'un modèle agricole alternatif comme du maraîchage sur de faibles surfaces[617]. Ces formes d'agricultures alternatives sont encore majoritairement considérées marginales et peu pérennes pour porter un potentiel d'innovation territoriale (Lajarge et al. 2012[618]).

[616] Source : PLU de 2017, rapport de présentation, p. 137.

[617] Entretien avec Serge Jeannet, maire-adjoint de Gauriaguet et membre du bureau de la CDC (élu depuis 1983), ancien directeur d'un Centre de formation agricole (CFA) de la Gironde. Il était porteur d'un projet agricole lors de la précédente mandature. Célia Monseigne, maire de Saint André de Cubzac, a évoqué la même difficulté quelle explique par une génération d'élus marqués par la période de croissance des « trente glorieuses » qui ne perçoivent pas les enjeux d'un changement à opérer pour un développement local économe en ressources, voire peut être en décroissance. Cette génération est majoritairement défaitiste et ne perçois pas d'avenir pour l'agriculture sur ce territoire, en dehors de la vigne qui parvient à se maintenir (entretien du 13/12/2018 avec Célia Monseigne, maire de Saint André de Cubzac depuis 2011 et conseillère départementale depuis 2017).

[618] Rapport scientifique de fin de projet - Programme PSDR 3 (2007-2011), programme de recherche sur la thématique de la ressource territoriale à partir de l'entrée territoires de projet.

Conclusion chapitre A-2 : enseignements de ces trois expériences

Les trois expériences ici analysées montrent l'efficacité de la prise en compte de la question agricole par la planification stratégique et spatiale, même si dans les trois démarches il s'agit pour l'essentiel d'une instrumentalisation de l'agriculture pour contenir l'urbanisation avec un évitement du débat public sur les pratiques agricoles. Pour la CA du Pays Voironnais, la gestion du consensus par le projet d'aménagement local, encadré par les documents de planification, met en visibilité un certain évitement de la controverse sur les différentes conceptions de l'agriculture en vue de favoriser son inscription dans les objectifs de développement durable. Pour Rennes Métropole, la mobilisation de l'agriculture comme outil d'aménagement de l'espace traduit une forme de décentrage du débat, d'une part sur les externalités négatives d'un mode de production intensif polluant, d'autre part sur les externalités positives apportées par les coupures vertes. L'évitement de la controverse sur les différentes modalités de l'agriculture et leur impact environnemental et socio-économique, constitue-t-il une stratégie pour une évolution partagée du territoire sur des bases consensuelles, ou l'expression d'une difficulté à gérer la controverse qui n'est pas envisagée par la FDSEA, syndicat majoritaire fervent défenseur du modèle agricole conventionnel dominant ? **La démocratie représentative se retrouve ici interrogée et la démocratie dialogique[619] semble nécessaire pour une meilleure prise en compte d'acteurs minoritaires porteurs d'une autre vision à partir de leurs connaissances et expériences dans la perspective d'ouvrir le champ des possibles** (Callon et al. 2014, Op. cit.). Sur Peujard, si la maîtrise spatiale s'opère par les différents instruments mobilisés, le projet agricole ne s'amorce pas car l'échelle communale semble manquer d'ingénierie pour cela, ce qui n'est pas compensé à l'échelon intercommunal où le portage politique fait défaut. Si pour ces trois territoires les espaces agricoles font l'objet d'une protection spécifique dans les différents documents de planification, le maintien d'une activité agricole pérenne n'y est pas vraiment assuré en l'absence de projet agricole local élaboré avec les acteurs agricoles. En effet, le modèle agricole dominant sous influence de l'agrobusiness ne s'inscrit pas dans le projet local. L'agriculture se retrouve ainsi fragilisée dans les espaces de moindre productivité au contact de l'urbain : parcellaire contraint, conflits d'usages et stratégies

[619] La **démocratie dialogique** permet à chaque groupe de s'exprimer (en particulier minoritaires et plus en amont possible du processus), crée les conditions procédurales d'écoute mutuelle des différents groupes, permet à chacun de constater que son point de vue est pris en compte et discuté dans le processus qui conduit à une décision et qu'in fine cette décision paraisse juste et équitable pour les groupes impliqués. Ce processus s'inscrit dans une démarche où la démocratie technique permet la confrontation des savoirs experts et des savoirs profanes par la mobilisation de « forums hybrides », suscite la controverse pour élargir le champ des possibles. L'incertitude sur les conséquences des mesures prises invite à ne pas prendre de décisions tranchées mais plutôt à procéder par ajustements successifs pour s'inscrire dans une visée commune (Callon et al. 2014, Ibid).

spéculatives des propriétaires fonciers. L'inscription de l'agriculture dans le marché mondialisé par une production standardisée contribue à sa déterritorialisation, dans le mouvement des autres activités économiques devenues nomades. Dans ce mouvement, la Terre est considéré comme *« simple support inerte et isotrope d'activités économiques »* et *« il en résulte une profonde ignorance des relations de coévolution entre les établissements humains et les milieux ambiants*[620] *»* (Magnaghi 2014, Op. cit., p. 13). Le paragraphe suivant propose d'examiner les apports de la mobilisation de la ressource territoriale (Campagne et Pecqueur 2014, Op. cit[621]) et du concept de biorégion urbaine (Magnaghi 2014, Ibid.), pour la prise en compte de l'agriculture comme ressource pour un développement territorial durable.

[620] Dans son ouvrage, Alberto Magnaghi préfère l'expression de « milieu ambiant » au terme d'« environnement » qui tient la nature « aux environs » des hommes. *« Alors qu'environnement nous désolidarise du « vivant alentour », milieu ambiant nous rend solidaire de celui-ci en incluant d'emblée le genre humain dans un écosystème planétaire. S'il est possible de placer les composantes de l'environnement sur le marché, il semble difficile de procéder de la même façon pour le milieu ambiant, à moins d'envisager l'humanité elle-même comme une marchandise »* (Clément 2012 in Magnaghi 2014, Ibid., p. 9).

[621] *« Ce travail s'insère dans la dynamique de recherche de 27 chercheurs et doctorants fédérés dans le réseau Rafac (Réseau agriculture familiale comparée) et des résultats de certains travaux effectués dans les 14 institutions dans lesquelles ils sont insérés. Il fait suite notamment à un long itinéraire de recherche et d'analyse comparée initié en 2005 avec la mise en place du projet intitulé « Processus d'émergence des territoires ruraux dans les pays méditerranéens. Analyse comparée entre 10 pays du Nord, du Sud et de l'Est méditerranéens » qui a mobilisé pendant plus de quatre ans 27 chercheurs et doctorants des 10 pays concernés* » (Campagne et Pecqueur, 2014, p. 7).

3. La prise en compte de l'agriculture comme ressource territoriale pour un développement durable

Bien que cette recherche soit centrée sur la relation de l'agriculture avec la ville et les espaces urbanisés, il devient nécessaire d'élargir l'analyse de l'évolution de l'occupation de l'espace au regard d'une économie mondialisée qui stimule la compétition territoriale. Cette déterritorialisation dominante de l'économie a pour conséquence de générer une ségrégation spatiale, traduite dans trois types de zones rurales caractérisées par différentes recherches scientifiques en Europe. Les premières sont les zones « favorables » où se concentrent les productions agricoles les plus rémunératrices et préservées par des mesures de protection. *« De plus, cette production est standardisée par des normes qui sont au cœur de l'organisation des marchés »* (Campagne et Pecqueur 2014, Ibid., p. 14). Les secondes zones « difficiles » sont confrontées à des obstacles naturels qui les mettent hors-jeu du marché. La troisième catégorie rassemble des zones *« qui produisent des produits agricoles, industriels et artisanaux qui sont spécifiques à leur territoire et représentent donc une forme de qualité intrinsèque liée à ce dernier »* (Ibid., p. 14). Les deux premières catégories sont la conséquence directe de la compétition d'un marché mondialisé, c'est la troisième qui est étudiée dans le programme de recherche animé par Pierre Campagne et Bernard Pecqueur. Cette recherche sur le développement territorial s'intéresse au système économique et en particulier aux innovations territoriales qui peuvent ainsi *« constituer une réponse émergente à la mondialisation et à ses conséquences »* (Ibid., p. 15). Tandis qu'une partie grandissante de la production agricole répond aux exigences du marché qui la déterritorialise, une autre partie conforte son ancrage territorial et la positionne ainsi comme ressource pour le territoire dans lequel elle s'inscrit (Ibid.). L'apport de cette recherche pour la construction d'une pensée agriurbaine de l'action est ici analysée (A-3-a)).

L'approche des territorialistes italiens s'appuie sur le constat d'une déterritorialisation de l'économie qui a transformé les habitants en *« consommateurs individuels, en clients du marché, et les lieux en sites voués à des fonctions qui servent la logique des réseaux globaux. L'urbanisation de la planète qui engendre ce processus est catastrophique. Elle conduit à la fin de la ville par la mutation anthropologique qu'elle produit »* (Magnaghi 2014, Ibid. p. 6). A partir de la résistance dont font preuve les lieux périphériques et marginaux, les territorialistes italiens proposent un contre-exode matériel et culturel qui est *« un retour au territoire en tant*

que bien commun » (Ibid.). L'outil conceptuel proposé est la biorégion urbaine pour initier ce « retour au territoire[622] ». Les apports de cette approche où la multifonctionnalité de l'agriculture est valorisée sont ici analysés (A-3-b)).

a) La construction de la ressource territoriale dans un écosystème identitaire

La diversité des composantes du développement territorial observées montre que ces démarches traduisent toutes une capacité des territoires *« à faire émerger de la spécificité c'est-à-dire quelque chose d'unique, de différent, de particulier, à rebours – par définition – de toute généralisation ou standardisation »* (Campagne et Pecqueur 2014, Ibid., p. 21). Il s'agit de formes différentiées d'adaptation à la mondialisation qu'il convient ici d'interroger comme processus d'auto construction d'un projet collectif d'actions pour atteindre des finalités partagées par les différents acteurs mobilisés[623], finalités inscrites dans les objectifs de développement durable fixés par le législateur et les accords internationaux. Au préalable, la notion de territoire mérite d'être précisée, ainsi que les types d'association d'acteurs nécessaires pour la mobilisation de la ressource territoriale révélée ou potentiellement mobilisable. Bernard Pecqueur définit le territoire comme *« un concours d'acteurs ancrés dans un espace géographique délimité (même si la frontière du territoire peut être floue et provisoire) qui vise à identifier puis tenter de résoudre un problème productif jugé ou ressenti comme partagé par ces acteurs »* (Pecqueur 2000 in Ibid., p. 48). Le territoire devient « un espace de solution » à « des problèmes productifs » (Ibid.). Selon ces auteurs, les « territoires » sont plutôt anciens, ce qui est récent *« c'est que la « territorialité » de certains espaces soit porteuse de développement et que l'on puisse ainsi parler de développement territorial »* (Ibid., p. 29). Cette émergence est située entre 1980 et 2010[624] et cette évolution modifie profondément les relations entre les villes

---

[622] **Le territoire** *« est le produit des hommes, inhérent à l'art de construire leur propre milieu de vie et à s'y établir selon les qualités requises par leur culture. […]. Le territoire est le résultat matériel d'un processus de coévolution entre les établissements humains (organisés sur une base culturelle) et le milieu ambiant (organisé sur des bases géologiques et biologiques) »* (Magnaghi 2014, Ibid.).

[623] Les recherches animées par P. Campagne et B. Pecqueur sur le développement territorial montrent que les correcteurs mis en œuvre par les politiques publiques dans les zones défavorisées conduisent à « une voie de garage ». *« On peut donc, au risque d'être provocateur, avancer que mettre certains territoires dans une dynamique de rattrapage aboutit à freiner leurs possibilités de développement parce que c'est les mettre dans l'impossibilité de valoriser leurs propres ressources »* (Campagne et Pecqueur, 2014, Ibid., p. 76).

[624] En 1980, cela faisait près de vingt ans que des mouvements associatifs se constituaient, dans les territoires ruraux d'un certains nombres de pays, en réaction à une prise de conscience d'une segmentation territoriale, zones favorables en développement et *« zones déshéritées, marginales, arides, en retard de développement »*. D'importants programmes de recherche ont été mis en œuvre sur ces thèmes, mais jusque dans les années 1980 ce phénomène était fragmenté et peu organisé. Les néoruraux sont impliqués dans ces mouvements qui remettent en cause la société de consommation et sont en recherche d'une nouvelle économie locale, c'est-à-dire un nouveau modèle de développement local. Ce phénomène est encouragé par la loi de décentralisation de 1982 (loi Defferre) qui utilise le terme de « développement local », puis la mise en place du deuxième pilier de la PAC consacré au développement rural en 1986 et enfin le programme de développement rural destinée aux zones difficiles par le

et les campagnes, notamment par l'espace rural de service qui réactualise son rapport à la ville (Ibid.). Le développement territorial se révèle ainsi comme un système alternatif à une économie essentiellement marchande qui développe des modes de consommation relativement homogènes et déconnectés des territoires. Les acteurs principaux du développement territorial sont les pouvoirs publics, les acteurs privés et les associations qui sont amenés à travailler ensemble pour mobiliser la ressource territoriale (Ibid.).

La ressource territoriale est un objet intentionnellement construit *« sur des composantes matérielles (données matérielles, faune, flore, patrimoine, etc.) et/ou idéelles (des valeurs comme l'authenticité, la profondeur historique, etc.) »* (Ibid. p. 151). L'agriculture peut ainsi constituer une ressource territoriale pour les zones charnières périurbaines, par des formes d'agricultures territorialisées (produits de terroirs, agriculture de proximité), ainsi que par la valorisation de la multifonctionnalité de l'agriculture. La construction de la ressource territoriale agricole permet de questionner les modes de gouvernance qui restent à réinventer, pour que l'agriculture soit *« une ressource intégrant demandes urbaines et rurales, et réunissant des acteurs d'horizons différents, reconnaissant par là sa fonction de production de biens communs ».* Cette légitimité d'action se construit progressivement dans les territoires périurbains et stimule *« l'invention d'articulations nouvelles entre ressources et compétences, des territoires et des acteurs »* (Lajarge et al. 2012, Ibid., p. 29). Les expériences analysées précédemment (A-2) mettent également en visibilité cet apprentissage en cours dans l'élaboration du projet local, où notamment la relation traditionnelle des collectivités avec les représentants de la profession agricole est interrogée au regard des initiatives d'acteurs agricoles identifiées par cette recherche en Corrèze. Quels enseignements tirer d'un développement territorial utilisé comme alternative à un marché mondialisé dominant qui est un obstacle à l'objectif recherché de soutenabilité territoriale ?

---

projet Leader. *« Le programme Leader, dédié au développement local en milieu rural, est cofinancé par le FEOGA Orientation. Les bénéficiaires sont des territoires ruraux dont les acteurs publics (collectivités locales) et privés (entreprises, associations, etc.) s'unissent autour d'un projet commun pour lequel ils constituent un groupe d'action locale (Gal). Les Gal peuvent prendre, selon les pays, différentes formes juridiques parmi lesquelles les plus courantes sont les associations. Chaque Gal a présenté, pour son territoire, une stratégie de développement rural intégrée autour des thèmes fédérateurs suivants : utilisation de nouveaux savoir-faire et de nouvelles technologies pour rendre plus compétitifs les services des territoires ; amélioration de la qualité de vie par un meilleur accès aux services ; valorisation des produits locaux en facilitant par des démarches collectives l'accès au marché pour les petites structures de production ; valorisation des ressources naturelles et culturelles ; accueil de nouveaux acteurs locaux et d'entreprises, avec une attention particulière portée aux publics cibles que sont les jeunes et les femmes. Voir notamment Datar, Les Fonds structurels européens, La documentation Française/Datar, 2002 »* (Ibid., p. 80).

Les processus d'activation de la ressource territoriale analysés par Pierre Campagne et Bernard Pecqueur sont initiés par des modes de gouvernance[625] nouveaux qui mobilisent les acteurs publics, privés et associatifs, dans des situations où les conflits peuvent être présents. Pour la réussite des processus à l'œuvre, une bonne coordination entre les acteurs privés pour une valorisation de la ressource territoriale est nécessaire. Pour pérenniser la rente territoriale[626] les associations ont un rôle d'appui et d'organisation des processus à l'œuvre. Enfin, la collectivité publique intervient dans un rôle de coordination entre institutions, entre acteurs privés et associatif, pour faire converger le processus de développement territorial amorcé vers les objectifs de développement durable (Campagne et Pecqueur 2014, Ibid.). Ces nouvelles formes de gouvernance se traduisent par un nouveau rôle de l'État, avec le passage de politiques publiques (actions exogènes au territoire) à l'action publique qui implique les autres acteurs locaux (privés et associatifs), et non une instance coercitive extérieure. Les acteurs privés y sont mobilisés dès lors qu'ils produisent des services collectifs (Ibid.). Le concept de gouvernance ainsi posé invite à la coopération inter territoriale (et inter institutions) et à la mobilisation d'acteurs associatifs et privés, en fonction des problèmes à gérer et des coopérations nécessaires. Ainsi, le problème public de régression des espaces agricoles sous pression urbaine s'inscrit dans ce contexte de zones défavorisées, et cette analogie est ici analysée dans la perspective d'y déceler des pistes d'actions publiques plus efficientes.

Les processus d'urbanisation et l'évolution de l'agriculture précédemment analysés, notamment par l'évitement ou l'ignorance de la question agricole, ont eu pour effet une diffusion de l'urbain dans les espaces agricoles, les mettant ainsi en situation défavorable pour leur compétitivité dans un marché mondialisé. Si après la Seconde Guerre mondiale, il pouvait être admis que l'on produise du blé tendre en Aveyron avec 30 q de blé/ha, alors que dans le Bassin parisien on en était déjà à 50 (Ibid. p 98), dans un marché mondialisé pour un produit générique comme le blé, le producteur de l'Aveyron se retrouve en difficulté. Il en est de même pour les espaces agricoles imbriqués dans l'urbain qui en raison de leurs contraintes

---

[625] **La gouvernance** *« s'inscrit dans cette quête permanente de meilleurs systèmes de gestion des hommes et des ressources. Pour la gouvernance, la décision, au lieu d'être la propriété et le pouvoir de quelqu'un (individu ou groupe) doit résulter d'une négociation permanente entre les acteurs sociaux, constitués en partenaires d'un véritable jeu, le terrain de jeu pouvant être une entreprise, un État, une organisation, un problème à résoudre »* (Moreau Deffarges 2011 in Ibid., p. 176).

[626] L'appartenance d'un produit ou d'un service à un territoire donné, qui lui donne sa spécificité, crée une rente nouvelle qui va donner une valeur supplémentaire à ce produit ou à ce service (Campagne et Pecqueur 2014, Ibid.). Cette rente est aussi appelée par les auteurs « **rente de qualité territoriale** » en référence aux travaux d'Amédé Mollard (Mollard 2001 in Ibid, p. 142), en raison du surplus de rémunération des facteurs de production (salaires, inputs, matériel, etc.) quelle génère. Ce surplus de valeur marchande n'est pas forcément imputable à un acteur ou un facteur de production précis, mais plutôt à l'internalisation d'effets externes à la production stricto sensu, *« dus à des ressources nouvelles souvent non marchandes (facteurs gratuits, biens publics, patrimoine) et qui sont, dans le cas de la RQT, liés à l'interaction entre la qualité des produits et leur ancrage territorial »* (Ibid, p. 163-164).

situationnelles, notamment par un parcellaire morcelé et les conflits d'usages liés à la proximité urbaine, génèrent des coûts de production plus élevés. De plus, cette proximité avec l'urbain suscite la recherche de rente immobilière au détriment de la production agricole. Ainsi, pour que la préservation de ces espaces agricoles puisse être efficace, la première condition est de pouvoir y maintenir une agriculture viable. En cela, l'agriculture de proximité qui remet en cause la référence unique au marché global par un bénéfice partagé entre producteur et consommateur (Ibid., p 116), permet la structuration d'une relation mutuelle de la ville avec sa périphérie rurale par une amélioration de l'autonomie alimentaire, réduisant ainsi la vulnérabilité du territoire. La mise en œuvre des Projets Alimentaires Territoriaux (PAT) peut être assimilée à un processus d'activation de la ressource territoriale, processus analysé plus loin pour Bordeaux Métropole. En quoi l'élaboration d'un PAT peut-il contribuer à un agriurbanisme opérationnel ? Dans le cadre des enquêtes menées à la CABB en Corrèze, l'analyse des archives de la commune d'Ayen et les entretiens avec les acteurs ont révélé un processus d'apprentissage pour la mobilisation de la ressource territoriale.

Illustration en Corrèze : Ayen : « le bricolage économique » à l'échelle du micro territoire

En 2001, une « étude de valorisation des potentialités touristiques, culturelles et environnementales de la commune d'Ayen » est réalisée. Dans ce processus d'élaboration du projet local, le patrimoine naturel et bâti, les hommes et les savoir-faire sont identifiés comme ressource territoriale. Cette dernière est intentionnellement construite sur des composantes matérielles (les paysages, la faune, la flore, le patrimoine bâti, l'agriculture et ses productions de terroir, etc.) et idéelle (l'histoire notamment agricole, les savoir-faire, etc.)[627]. Il s'agit pour l'agriculture, de l'histoire maraîchère au « Pays des Petarrous »[628] et de la production de noix, deux types de production pour lesquelles la profondeur historique et les savoirs faire sont mobilisés. L'étude propose d'utiliser la noix, comme production de terroir au service de la valorisation du patrimoine de la commune et comme base pour une action collective. La noix

[627] Cette étude a mobilisé une ingénierie conséquente au regard des moyens financiers de la commune et bien adaptée aux objectifs (compétences en aménagement, management touristique et ethno-muséographie). La profondeur historique a bien été utilisée par la mobilisation des ressources disponibles aux archives départementales de la Corrèze.

[628] L'appellation *« Pays des Petarrous » est le qualificatif qui désignait les producteurs de maraîchage qui alimentaient, entre autres, la ville de Paris à la fin du XIXème siècle et au début du XXème. Elle n'était pas connotée de façon péjorative, bien au contraire, mais il semble qu'elle ne corresponde plus à la réalité en termes d'image. C'est davantage le Pays de Brive qui a gardé trace de cette mémoire »* (Source : Etude de valorisation des potentialités touristiques, culturelles et environnementales de la commune d'Ayen, Espitalié Consultants, Décembre 2001, p. 14). Les « Petarrous » (c'est-à-dire qu'ils avaient les pieds rouges de l'argile) allaient vendre leurs fruits et légumes dans le reste de la Corrèze et en Creuse (zone montagneuse) (Entretien du 06/02/2018 avec Paul Reynal, maire de Ayen de 1995 à 2015 et vétérinaire depuis les années 1960).

fait partie intégrante du paysage et de l'histoire de la commune, même si elle a subi des aléas, elle est valorisée depuis la reconnaissance en AOC de la « Noix du Périgord » en 1994, et le projet de création de la route de la noix au début des années 2000. Des propositions d'actions sont construites à partir des savoir-faire commerciaux et d'échanges, du patrimoine immatériel. Une stratégie de valorisation est construite, traduite dans dix fiches actions. La fiche action relative à la noix projette la mise en synergie des initiatives des producteurs avec les autres acteurs du territoire. Les fiches action ont pour objectif d'élaborer un programme de valorisation à court, moyen et long terme (public local, scolaire et touristique), de construire des actions de partenariats sur et hors la commune, de mettre en œuvre des actions de réhabilitation ou de « vigilance » pour le patrimoine dans toutes ses composantes. Une ingénierie est dédiée à la mise en œuvre des actions et la construction des partenariats. Cette valorisation de la ressource territoriale sera prolongée par l'élaboration d'un agenda 21 local qui sera labellisé « Notre Village Terre d'Avenir » en 2006.

Le bilan des actions engagées au début des années 2000 montre que l'activité agricole se maintien avec une exploitation de plus sur la période 2010-2016, et la SAU progresse de 8,66 % (+73 Ha) entre 2000 et 2010[629]. Le nombre de logements vacants a diminué de 18,26 % (RGP 1990) à 5,74 % du parc (RGP 2015), au cours des trois mandatures, ce qui a contribué au maintien des commerces et services. Les démarches mises en œuvre s'appuient sur la valorisation de la ressource territoriale engagée avec l'étude de 2001 (Campagne et Pecqueur 2014, Ibid.) puis s'inscrivent dans une trajectoire visant l'objectif cible de développement durable. Sur les 16 communes de la CABB enquêtées, Ayen est la seule à avoir engagé une démarche de mobilisation de la ressource territoriale prolongée par son Agenda 21 local comme outil de mobilisation des acteurs et d'évaluation des résultats des actions. Après la construction de la ressource territoriale et sa traduction en Corrèze dans la commune d'Ayen, le concept de biorégion urbaine élaboré par les territorialistes italiens est ici analysé par le questionnement de ses apports à la construction d'une pensée agriurbaine de l'action.

[629] Ces chiffres traduisent l'état d'une agriculture dynamique pour les exploitations dont le siège est situé sur la commune d'Ayen. L'augmentation de SAU peut ainsi concerner des parcelles sur les communes voisines.

b) La biorégion urbaine et les services éco systémiques

Pour bien appréhender le concept de biorégion urbaine, il y a lieu de s'intéresser aux motivations de la naissance de la pensée territorialiste italienne. Les premières réflexions territorialistes sont initiées à la fin des années 1960[630], avec l'étude des *« rapports usine-territoire et l'organisation de l'usine comme modèle dominant de l'organisation territoriale »* (Magnaghi 2012, p. 82). Une première interprétation[631] montre le territoire comme lié au système fordiste[632] et le rationalisme de l'urbanisme européen (représenté par les CIAM et Le Corbusier) comme aboutissement de cette logique[633]. La rationalité économique et ses effets sur l'espace renvoient une image négative de la spécificité territoriale (physique et socioculturelle) qui doit être effacée. La pensée territorialiste propose un renversement d'image en reliant la qualité des lieux, la « typicité » de l'identité locale et le développement économique (Ibid). Dans les années 1970, la crise du système fordiste favorise le développement de la pensée territorialiste qui propose ainsi une orientation où le territoire est le résultat de la coévolution entre l'établissement humain et l'environnement, la territorialité et le développement local devenant une richesse. *« […] la relation entre une civilisation et son environnement engendre un troisième être vivant : le territoire. Il est vivant, car s'il n'est pas entretenu, il meurt et redevient nature. […]. L'environnement (la nature), lui, ne meurt pas, c'est le territoire qui meurt »* (Ibid., p. 84). Les conditions d'un autoentretien du territoire doivent être réunies pour assurer sa durabilité, nécessité déjà relevée précédemment pour assurer la résilience des systèmes de cultures pour la production agricole (Griffon 2013, Op. cit.). Dans l'approche territorialiste, la multifonctionnalité des espaces agro-forestiers devient centrale pour redéfinir des équilibres de synergies entre ville et territoire, par la production de services écosystémiques et l'élévation du bien-être de la ville. Cette orientation part du constat de la perte de capacité d'auto-production des humains *« depuis la rupture de la vie de la ville et celle de son territoire agricole »* (Ibid., p. 84), conséquences analysées

---

[630] Création du groupe de réflexion « Città Fabbrica » (Magnaghi 2012, Ibid.).

[631] Publication du livre *Città Fabbrica* en 1970 (Ibid.).

[632] **L'appellation fordienne** renvoie aux principes de production mis en place par Henry Ford dès les années mille neuf cent dix, conceptions largement mises en œuvre dans les grandes industries jusque dans une période récente, notamment par la production à la chaîne avec convoyeurs, par la stabilisation et l'augmentation de la productivité de la main d'œuvre avec l'élévation tout à la fois des cadences de travail et des salaires. Cette appellation fordienne désigne les thèses d'Henri Ford sur la complémentarité entre production de masse et consommation de masse (Ascher 2010b, Op. Cit., p. 85).

[633] Cette rationalisation est traduite par l'urbanisme fonctionnel de la charte d'Athènes : *« le zonage, en tenant compte des fonctions clefs : habiter, travailler, se récréer, mettra de l'ordre dans le territoire urbain. La circulation, cette quatrième fonction, ne doit avoir qu'un but : mettre les trois autres utilement en communication. »* (Le Corbusier 1971, Points de doctrine n°81, p. 104). Dans cette rationalité, l'historicité ou la spécificité du lieu n'ont plus droit de cité, place à la standardisation du développement urbain qui se traduit par une banalisation du territoire et une perte de lien avec l'espace agricole.

précédemment dans cette thèse. La reconstruction de la relation ville-campagne exige des savoirs qu'Alberto Magnaghi appelle des « rétro-innovations » qui mobilisent une réappropriation des savoirs traditionnels pour en composer des nouveaux. L'agriculture industrielle, modèle dominant sous l'influence de l'agrobusiness, n'apporte aucun savoir pour reconstruire cette relation multi-sectorielle, car elle est au service d'une productivité de court terme pour assurer la compétitivité dans un marché mondialisé. Le paragraphe précédent a révélé comment la mobilisation de la ressource territoriale permettait un développement territorial durable qui contourne les règles imposées par le marché, en quoi le concept de biorégion urbaine constitue-t-il également une alternative ?

Le concept de biorégion urbaine

> *« […] caractérise un ensemble de systèmes territoriaux locaux fortement transformés par 1'homme, caractérisés par la présence d'une pluralité de centres urbains et ruraux organisés en systèmes réticulaires et non hiérarchisés, en équilibre dynamique avec leur milieu ambiant. Ces systèmes sont reliés entre eux par des rapports environnementaux qui tendent à réaliser un bouclage des cycles de l'eau, des déchets, de l'alimentation et de l'énergie. Ils sont caractéristiques des équilibres écosystémiques d'un bassin hydrographique, d'un nœud orographique, d'un système de vallée ou d'un système collinaire ou côtier, y compris de son arrière-pays, etc. »*
> *« La biorégion urbaine, constituée d'une multiplicité de systèmes territoriaux localisés et eux même organisés en grappes de petites villes et villes moyennes, en équilibre écologique, productif et social avec le territoire, peut s'affirmer aussi « grande et puissante » qu'une métropole »*[634] (Magnaghi 2014, Op. cit., p. 82).

Dans le contexte de critiques des dégradations environnementales et sociales de « l'urbanisation diffuse post-urbaine » le concept de biorégion urbaine confère *« au projet multifonctionnel des espaces ouverts (agroforestiers, fluviaux, naturels) un rôle central dans l'auto-soutenabilité du projet de territoire »* (Ibid., p. 83). Dans leur démarche, les territorialistes italiens mobilisent une interprétation des caractères historiques, culturels et identitaires des lieux comme éléments porteurs de règles pour le projet local[635]. **Il s'agit d'un changement radical dans la méthodologie de projet qui définit des nouveaux rapports de réciprocité, un nouveau**

---

[634] *« Dans certains cas limites, pour lesquels le développement technologique et tertiaire moderne est intervenu sans la destruction du système « diffus » de centre petits et moyens […]. Nous pouvons avoir aujourd'hui, comme dans le sud de l'Allemagne, en Suisse ou dans le Haut-Adige, un EFFET DE METROPOLE qui se traduit par des conditions de vie égale pour les habitants à celle d'une métropole moderne mais avec une dissémination […] de petits et de très petits pôles spécialisés, résidentiels ou de services à la résidence, pour les activités secondaires industrielles, pour les activités de tourisme tertiaires, pour les services rares »* (Quaroni 2006 in Magnaghi 2014, Ibid., p. 82).

[635] L'approche territorialiste s'inspire de la pensée de Patrick Geddes qui écrivait en 1915 : *« chaque lieu a sa personnalité vraie, faite d'éléments uniques, une personnalité qui peut être dormante pendant quelques temps, mais c'est la tâche de l'urbaniste, du planificateur, en leur qualité d'artiste, de l'éveiller »* (Geddes 1994, in Ibid., p. 84).

pacte entre ville et campagne pour une requalification des systèmes urbains régionaux. Au-delà des fonctions écologiques, patrimoniales, paysagères, de sauvegarde hydrogéologique et de cadre de vie, **les espaces ouverts périurbains et ruraux peuvent offrir de nouvelles filières pour** ***« le bouclage local des cycles de l'alimentation, des cycles de l'eau, de l'énergie, des déchets »*** (Ibid., p. 127). Compte tenu de l'importance des espaces agricoles dans cet écosystème, l'implication des acteurs agricoles dans cette trajectoire d'auto-soutenabilité est indispensable et le rôle multifonctionnel de l'agriculture doit y être renforcé. Pour les territorialistes italiens le concept de biorégion urbaine induit un changement de pratiques agricoles considérant que le modèle industriel dominant n'est pas soutenable et a contribué à la déterritorialisation de l'agriculture. Dans cet objectif, l'agriculture doit s'autonomiser dans ses modalités de production vis-à-vis des marchés et des ressources[636], produire la complexité écologique par la complexité des systèmes de la polyculture et la mobilisation des ressources nécessaires à l'autoreproduction des ressources productives[637]. L'agriculture doit contribuer à la sauvegarde hydrogéologique et au bouclage local des cycles environnementaux de l'alimentation, notamment les circuits courts alimentaires, la prise en compte des déchets de la synergie élevage/culture, entretient de l'écosystème et gestion économe de la ressource en eau. Elle doit également contribuer à l'économie locale par les circuits courts, des productions spécifiques et sa contribution à la valorisation du territoire[638].

Dans ce processus de valorisation de la richesse territoriale reconnue et réinterprétée par la société locale, Alberto Magnaghi et les territorialistes proposent un « auto-gouvernement » de la biorégion qu'ils définissent comme une « mondialisation par le bas ». Le rôle des collectivités locales, représentantes de la demande sociale de bien-être et de bonheur public, est d'ancrer les politiques publiques dans un processus de démocratie participative comme *« forme ordinaire de gouvernement à tous les niveaux et dans tous les secteurs de l'administration »*[639] (Ibid., p. 147). La mise en œuvre des stratégies de développement durable s'opère en intégrant des formes de subsidiarité inter-scalaires qui activent *« des modèles de fédéralisme municipal solidaire, des réseaux d'échange solidaires et coopératifs entre villes, régions, entités supranationales »* (Ibid., p. 148). Dans ce processus, les parcs agricoles sont une traduction

[636] Il est fait référence dans cette orientation aux travaux de Van Der Ploeg (2008) sur l'agriculture paysanne (Magnaghi 2014, Ibid., p. 139).

[637] Cette orientation rejoint les conditions à réunir pour renforcer la résilience du système de production dans un objectif d'agriculture durable évoqué précédemment (Griffon 2013, Op. cit.).

[638] En cela cet objectif s'inscrit dans la mobilisation de la ressource territoriale développée par Pierre Campagne et Bernard Pecqueur (2014).

[639] Art. 1 de la loi sur la participation de la région Toscane n°69/2007 (renouvelé comme LR 46, 2013).

opérationnelle des nouveaux rapports de réciprocité entre la ville et l'espace agricole (Ibid.) et ils s'inscrivent depuis 1995 dans le réseau européen Federnatur[640] (Giacché 2014).

Les parcs agricoles : les acteurs locaux à l'initiative

Le concept de parc agricole est fondé sur un objectif général de conception d'espaces agroforestiers multifonctionnels à *« l'intersection de deux typologies territoriales : le cadre périurbain dont les habitants expriment une forte demande de nouvelle ruralité et le cadre rural en forte évolution vers la multifonctionnalité »* (Magnaghi 2014, Ibid., p. 134). La naissance de ces parcs a été favorisée par les financements du découplage de la PAC (multifonctionnalité de l'agriculture et productions de qualité) ou par les nouvelles fonctions de l'agriculture encouragées dans les plans régionaux de développement rural. Pour les territorialistes italiens, les parcs agricoles constituent *« un laboratoire de nouvelles formes d'établissements humains et de relations entre ville et campagne, potentiellement applicables à tout le territoire rural. En ce sens, tandis que le parc naturel est une forme fermée (une aire protégée), faiblement étendue, […], le parc agricole multifonctionnel est au contraire une forme expansive, dans laquelle sont directement impliqués les agriculteurs pour le développement de nouvelles économies intégrées ville-campagne et de nouvelles formes et finalités de productions agro-forestières »* (Ibid., p. 135).

L'étude comparative des parcs agricoles italiens et espagnols réalisée par Giulia Giacché met en visibilité l'implication des acteurs locaux dans le processus de construction des projets avec les acteurs institutionnels (Giacché 2014, Ibid.). En Espagne, c'est la mobilisation des agriculteurs pour défendre les terres agricoles face aux projets d'urbanisation, et en Italie l'implication citoyenne dans une organisation associative pour faire reconnaître l'identité historique, environnementale et culturelle de ces terres agricoles (Ibid., p. 25). Dans les deux pays, les processus d'élaboration mobilisent les financements européens, les règlementations et documents de planification existants, en intégrant des dispositifs pour la préservation et le développement de l'agriculture qui n'y sont pas initialement prévus. Ainsi deux types d'instruments sont mobilisés, le document de planification spatiale pour préserver les zones agricoles avec définition des contraintes d'usage, et un document stratégique de caractère économique définissant les fonctions et les potentialités de développement agricole (Ibid.). Les

[640] Federnatur : Fédération européenne des espaces naturels et ruraux métropolitains et périurbains, qui regroupe 34 parcs européens situés en contexte de forte pression urbaine et dont seulement quatre sont caractérisés parc agricole : le Parc agrari de Sabadell et le Parc agrari de Baix Llobregat en Espagne et le Parco agricolo Sud di Milano et le Parco agricolo della piana en Italie (Giacché 2014, Ibid.).

processus de reconnaissance des parcs agricoles peuvent s'échelonner sur plusieurs décennies en raison de conflits d'usage (entre protection et développement), de la rigidité des institutions et du manque de réglementations adaptées.

Pour le parc agricole de Sabadell en Espagne créé en 2005, la première initiative de protection des terres agricoles remonte à 1987 (Ibid., p. 26). L'étude comparative de Giulia Giacché interroge la dimension des parcs agricoles au regard de leur gestion, de l'implication des acteurs et des spécificités locales. En effet, la proximité est indispensable pour la reconnaissance sociale tant pour les agriculteurs que pour les citadins qui peine à s'identifier dans l'entité unique d'un parc de 46 300 Ha comme celui de Milan (Ibid.). Cette notion d'échelle et d'articulation multiscalaire est très présente dans cette thèse où les processus agriurbains identifiés dans les différents terrains sont tous amorcés à l'échelon communal, et leur passage à l'échelle intercommunale peine à s'opérer[641]. En conclusion, **la définition du parc agricole traduit un « pacte social » entre les acteurs impliqués qui s'engagent dans un territoire de projet à articuler des relations entre ville et agriculture, la gouvernance alimentaire peut y jouer un rôle central pour activer de nouvelles relations socio-économiques** (Ibid., p. 28).

Conclusion chapitre A-3 : le projet local comme solution

Ce chapitre visait à analyser les apports du développement territorial par la mobilisation de la ressource territoriale et ceux du concept de biorégion urbaine pour la construction d'une pensée agriurbaine de l'action. **Les deux démarches ont en commun un retour au territoire, espace approprié ou résultat de coévolution des établissements humains avec l'environnement, par la mise en visibilité du projet local comme porteur de solutions aux problèmes identifiés,** notamment la régression de l'agriculture, les acteurs agricoles en difficulté par leur dépendance à l'agro-industrie et au marché globalisé, les impacts négatifs sur les hommes et l'environnement du développement urbain à l'œuvre. **Elles proposent toutes deux une mobilisation de la ressource territoriale pour un contournement du marché mondialisé qui met en compétition les acteurs et les territoires, obstacle identifié pour atteindre les objectifs de développement durable.** Ce processus s'inscrit dans une nouvelle gouvernance entre les institutions, les acteurs associatifs et privés, proposée comme autogouvernance par les territorialistes italiens dans le processus de construction de l'auto-soutenabilité territoriale. Cette dernière, est aussi présente dans le développement territorial avec l'activation de la

[641] Le PPEANP de parc des Jalles à Bordeaux Métropole ne fait pas exception, ce n'est que sa traduction intercommunale qui est plus avancée que sur le périurbain du Cubzaguais ou dans le Bassin de Brive.

ressource territoriale, elle constitue un objectif cible mobilisateur pour les habitants ou acteurs du territoire, qui retrouvent ainsi leur capacité perdue à agir sur leur environnement dans la ville fordienne, puis dans la compétition d'une mondialisation qui isole les humains du territoire. **Dans cette interaction entre les acteurs urbains et agricoles la structuration d'une relation mutuelle s'opère avec un bénéfice partagé, ce qui contribue à modifier le rapport ville et campagne**. Après ces deux approches analysées, le paragraphe suivant propose une recension de publications scientifiques relatives à l'agriculture urbaine et périurbaine (A-4-a)), ainsi qu'une analyse critique du processus agriurbain en construction par l'implication de la recherche (A-4-b)).

4. L'agriurbanisme un concept intégrateur naissant

L'intégration progressive de l'agriculture aux projets d'urbanisme est engagée depuis une dizaine d'années, sans que l'on puisse à ce jour parler d'une démarche généralisée. Ainsi, de nombreuses recherches s'intéressent-elles à la relation agriculture et ville, à son intégration dans les projets de territoire, à la gouvernance foncière des terres agricoles en périurbain, aux programmes agriurbains et parcs agricoles, à l'agriculture urbaine notamment par sa multifonctionnalité et l'analyse des fonctions multiples des jardins collectifs. Deux types d'agriculture occupent l'espace périurbain, la première exclusivement marchande et industrialisée dans un marché mondialisé, la deuxième multifonctionnelle avec une relation sociale à la ville (Donadieu 2003, Ibid.; Peltier 2010). Dans cette dualité, une urbanisation de l'agriculture et une agrarisation de la ville s'opèrent (Ernwein et Salomon-Cavin 2014; Poulot 2014b, Ibid.) et il devient nécessaire de reconstruire un projet sociétal partagé pour l'agriculture afin de la reconnecter avec les sociétés locales (Peltier 2010, Ibid.). La diffusion de l'urbain dans les espaces agricoles a eu pour effet d'intégrer un nombre important d'exploitations agricoles dans une aire urbaine. Ainsi, selon la définition d'une aire urbaine[642] par l'INSEE, 46 % des exploitations agricoles françaises étaient situées dans les couronnes périurbaines de ces aires en 2010 (Aubry 2014, Ibid.). Pour autant, toutes ces exploitations proches de la ville sont loin d'avoir des liens avec cette dernière. Ainsi, la majorité des exploitations de filière du modèle dominant industrialisé insérées dans le marché mondialisé n'ont pas de lien avec la ville, ce qui est le cas notamment en Ile de France pour les exploitations de grandes cultures ou autour de Rennes pour la majorité des élevages laitiers (Namhias et Le Caro 2012, in Aubry 2014, Ibid., p. 39)). Bien que la déterritorialisation de l'agriculture domine, le développement de l'agriculture urbaine semble s'inscrire durablement dans la ville, aidée en cela par les politiques publiques et les nombreux programmes de recherche qui y sont associés. La première

[642] **Une aire urbaine** ou **« grande aire urbaine** » est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

Le zonage en aires urbaines 2010 distingue également :

- Les « moyennes aires », ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de 5 000 à 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.
- Les « petites aires », ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle (unité urbaine) de 1 500 à 5 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci. Source : https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c2070 (Date de publication : 13/10/2016).

décennie du 21ème siècle a vu le nombre de publications scientifiques sur l'agriculture urbaine croitre considérablement, passant d'un nombre inférieur à vingt par an avant 1998 à plus de cent depuis 2008, avec des pics à plus de 140 en 2008 et 2012 (Aubry 2014, Ibid. p. 40). Au regard de l'importance de cette recherche qui depuis les années 2010 mobilise l'interdisciplinarité[643], ses apports sur l'agriculture urbaine pour la construction d'une pensée agriurbaine de l'action sont ici analysés.

a) L'agriculture urbaine comme contribution à l'agriurbanisme[644]

Jusqu'à la fin du 19ème siècle l'agriculture et la ville avaient une forte interdépendance liée à la nécessaire proximité alimentaire pour la ville. Ce lien s'est distendu sous plusieurs effets, le développement des transports à la fin du 19ème siècle avec le chemin de fer[645], l'éloignement des productions alimentaires sous l'effet du développement urbain (Poulot 2014b, Ibid.), et surtout la modernisation et la spécialisation de l'agriculture depuis les années 1950. Ce dernier processus précédemment analysé pour ses conséquences spatiales et socioéconomiques, s'est traduit par la perte de lien de la ville avec un territoire de production alimentaire difficilement identifiable et très éloigné pour l'essentiel des besoins alimentaires des villes. Les distances moyennes d'approvisionnement alimentaire des villes sont passées d'environ 250 kilomètres en 1896 à environ 700 kilomètres en 2006, et 3 000 kilomètres si l'alimentation du bétail est intégrée (Barles 2019). Cette tendance dominante de spécialisation des cultures, d'éloignement et de déconnexion de la ville des zones de production, conjuguée à une diffusion de l'urbain dans les espaces agricoles, se traduit par une multitude de contextes agriurbains, avec des situations de plus en plus nombreuses d'imbrications de l'urbain avec l'espace agricole qui invitent à penser de nouveaux liens entre la ville et l'agriculture. L'urbanisation de l'agriculture

---

643 Cet objet de recherche qu'est l'agriculture urbaine a d'abord interrogé les géographes dans les années 1990, la recherche s'intéresse à *« la compréhension des questions liées à l'occupation de l'espace périurbain et à ses évolutions, aux consommations de terres agricoles, le bâti étant souvent irréversible, à la participation des agricultures périurbaines à la conservation d'un paysage de qualité, etc.* » (Aubry 2014, Ibid., p. 39). Cette implication des sciences de la géographie et de l'aménagement est aujourd'hui partagée avec les sciences de l'agronomie, de l'économie, chimie de l'environnement et bioclimatologie (Ibid.). A ce jour, l'ensemble des disciplines qui observent et interrogent le fonctionnement et l'évolution de la ville intègrent l'agriculture urbaine dans sa multifonctionnalité.

644 Pour ce paragraphe les références bibliographiques citées n'ont pas vocation à être exhaustives au regard de leur nombre important sur cet objet de recherche. Elles sont sélectionnées en fonction de leur pertinence pour construire une pensée agriurbaine de l'action.

645 A la fin du 19ème siècle les productions maraîchères du Bassin de Brive étaient expédiées sur Paris depuis les gares de Brive et d'Objat (Meynier 1962, Ibid.), à ce jour ces expéditions réalisées par camions sont devenues marginales car la production est même insuffisante pour les communes de la CABB (selon les méthodes de calcul de l'INRA et du CIRAD 2011 (0,18Ha/Hab pour les cultures et 0,12 Ha/Hab pour les prairies permanentes), l'autonomie en fruits et légumes n'est que d'environ trois mois, et ce en intégrant la production de pommes production labellisée en Limousin).

et la ruralisation[646] de la ville génèrent ainsi une agriculture qui devient urbaine et multifonctionnelle par les fonctions sociales et environnementales qu'elle assume sous l'influence urbaine (Donadieu 2003, Ibid.; Poulot 2014b, Ibid.). L'agriculture urbaine est de plus en plus mobilisée dans l'agenda politique (Torre 2014, Ibid.; Mumenthaler et Salomon Cavin 2018) et fait l'objet d'une médiatisation qui valorise un consensus apparent, néanmoins il convient de ne pas aborder ce processus avec « trop de naïveté » au regard des approches controversées de l'agriculture dans la société, et aux conflits d'usages dans les zones de contacts et de concurrence agriurbaines (Torre 2014, Ibid.). Préalablement à l'examen des apports de la recherche sur l'agriculture urbaine il convient dans définir les contours retenus.

Définition de l'agriculture urbaine

L'agriculture urbaine au regard des limites diffuses entre l'urbain et le rural fait l'objet de définitions évolutives avec l'avancée des recherches (Nahmias et Le Caro 2012; Aubry et Pourias 2013; Aubry et al. 2014, Ibid.; Mundler et al. 2014, Ibid.). Pour cette recherche la définition donnée par Paula Nahmias et Yvon Le Caro en 2012 est retenue au regard de la diversité des modalités et de la construction d'une pensée agriurbaine de l'action :

> *« […] nous proposons de définir l'agriculture urbaine comme l'agriculture pratiquée et vécue dans une agglomération par des agriculteurs et des habitants aux échelles de la vie quotidienne et du territoire d'application de la régulation urbaine. Dans cet espace, les agricultures – professionnelles ou non, orientées vers les circuits longs, les circuits courts ou l'autoconsommation – entretiennent des liens fonctionnels réciproques avec la ville (alimentation, paysage, récréation, écologie) donnant lieu à une diversité de formes agri-urbaines observables dans le ou les noyaux urbains, les quartiers périphériques, la frange urbaine et l'espace périurbain » (Nahmias et Le Caro 2012, Ibid., p. 13).*

Les différentes situations analysées dans cette recherche confirment cette diversité de situation avec des modalités de gestion très contrastées, de l'évitement (urbanisme agricole) au processus agriurbain (notamment communes de Ayen et Allassac), en passant par la gestion de conflits exacerbés (conflit pomiculture en Corrèze).

L'approche interdisciplinaire de l'agriculture urbaine par la recherche

[646] Selon le sociologue Yves Chalas l'interpénétration de la ville et de la nature fait que la campagne ou la nature contribue à faire la ville, il n'y a plus opposition entre la ville et la campagne. *« La ville-nature peut se définir comme le résultat d'une double dynamique : dynamique d'urbanisation de la nature, ou de la campagne, et dynamique de ruralisation de la ville à la fois »* (Chalas 2003). Pour Pierre Donadieu, la ville est le résultat d'un double mouvement, une urbanisation des espaces agricoles et naturels et une « rurbanisation/naturalisation de la ville » (Donadieu 2003, Ibid., p. 163).

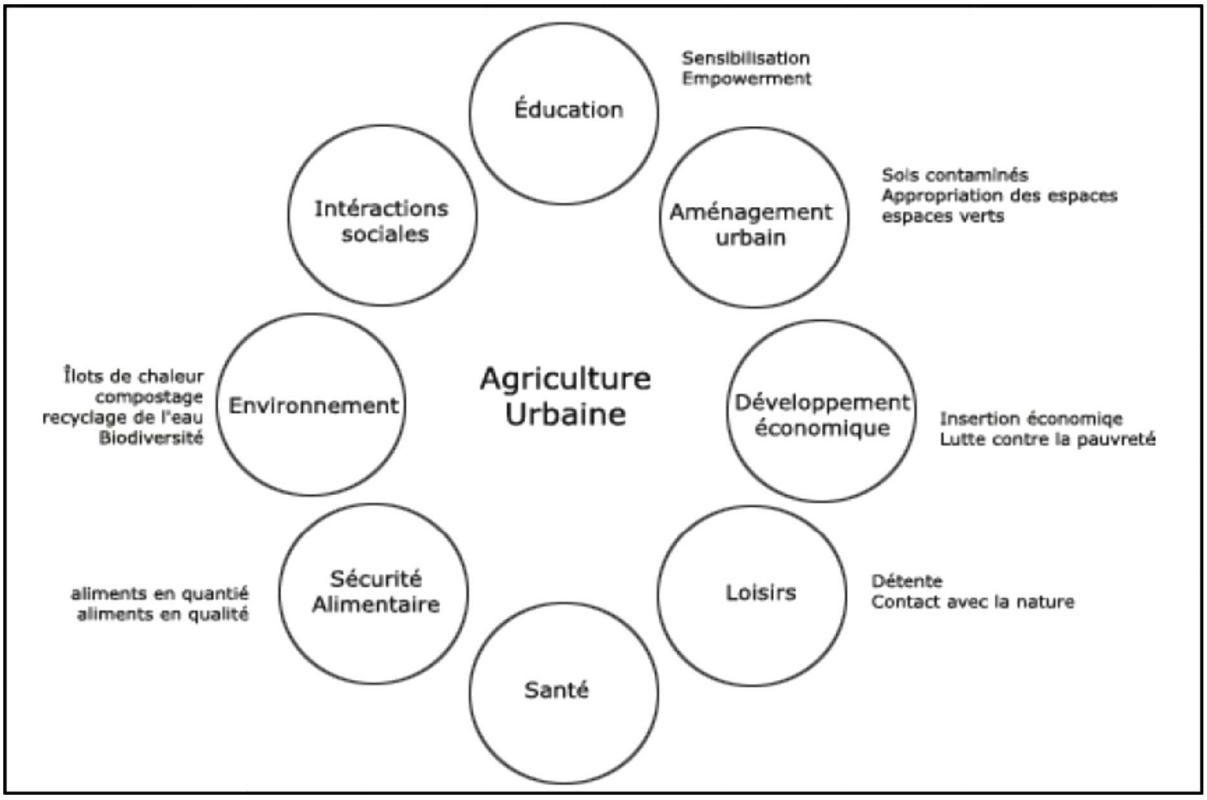
Une approche éco-anthropologique et éthnobiologique sur les natures urbaines, d'un programme de recherche du Muséum National d'Histoire Naturelle, indique que l'agriculture urbaine s'inscrit dans une pratique « politique » où l'ambition est *« une réappropriation de la fabrique urbaine, de la fabrique alimentaire et de la fabrique sociale »* et devient ainsi une « nature vivrière » (Blanc, Lizet et Dubost 2015, p. 2). Elle semble s'être imposée comme référence majeure à la construction de la ville durable et ces pratiques urbaines ont en commun d'être mises en avant par les crises environnementales, économiques et urbaines. L'agriculture urbaine mobilise une diversité grandissante d'acteurs, d'espaces, de ressources financières ainsi que de réseaux d'échanges de savoirs et de pratiques (Ibid.). D'autres publications scientifiques apportent cette analyse sur la valeur politique des espaces agricoles urbains pour limiter l'étalement urbain ou dans des objectifs sociaux, notamment pour la sécurité alimentaire, le cadre de vie et la dimension pédagogique. Le Programme de développement des Nations-Unies de 1996 a définit l'agriculture urbaine (urban agriculture) comme *« une industrie qui produit des biens alimentaires et énergétiques, pour répondre surtout à la demande quotidienne des consommateurs urbains. Ces activités ont recours à des techniques intensives d'utilisation des ressources naturelles et des déchets urbains pour produire une large gamme de produits végétaux et animaux »* (Donadieu 2003, Ibid., p. 158).

L'approche par le paysage révèle que la conservation et la reconquête des sols vivants (avec une activité microbienne et de la matière organique en quantité suffisante) sont fondamentales pour rendre la ville et les citadins résilients aux crises et risques naturels. Pour tendre vers un développement urbain durable, c'est-à-dire qui *« recherche la transmission aux générations futures des meilleures conditions locales et globales d'habitabilité des territoires »*, il est nécessaire d'introduire la notion de « bien commun paysager agricole » (Donadieu 2012, p. 53). Pierre Donadieu reprend la position de la philosophe Juliette Grange pour proposer dans ce processus, que l'eau, les sols agricoles, les forêts puissent devenir des biens publics, sortis des logiques d'échanges marchands. Cette orientation conduirait à remplacer la logique de marché par les valeurs civique (la survie) et de transmission, ce qui permettrait *« d'accroître ce que l'économiste et philosophe Amartya Sen (2009) appelle la capabilité, c'est à dire la possibilité de choix pour soi et son groupe »* (Ibid., p. 53). Pierre Donadieu souligne que la politique de l'UNESCO de désignation de biens patrimoniaux mondiaux, préfigure cette orientation, avec les 940 sites inscrits sur la liste du patrimoine mondial en 2012. Compte tenu de l'impact de cette orientation sur la libre disposition des biens privés (sols agricoles), il propose d'avoir recours *« au débat démocratique pour organiser les territoires avec l'outil du paysage »*. La notion de bien commun paysager agricole développée,

en référence à la convention européenne du paysage de Florence de 2000, est notamment construite à partir d'analyses de démarches de construction collective de projets de territoires, permettant ainsi le dépassement des conflits d'usage, le développement d'une agriculture multifonctionnelle en lien étroit avec la ville, ainsi que la mise en valeur de la ressource territoriale (Ibid.). Cette approche par le paysage de l'agriculture sous contrainte de l'urbanisation est mobilisée sur la Métropole bordelaise dans le cadre de la planification stratégique (Labat et Donadieu 2013, Ibid.), et a aussi été mobilisée pour les communes de Cissac-Médoc et de Salles, avec des effets positifs mais pas suffisants pour le maintien de l'agriculture.

Les travaux de recherche animés par Eric Duchemin sur le programme de la ville de Montréal mettent en visibilité une agriculture urbaine qui répond à trois objectifs clé pour les décideurs publics. Le premier objectif est de stimuler l'interaction sociale, le second d'assurer une fonction d'aménagement urbain avec un « embellissement du milieu » par un « contact à la nature ». Enfin, le troisième objectif interpelle la sécurité alimentaire et les fonctions économiques en *« rendant possible la production d'aliments nutritifs, à peu de frais »* (Wegmuller et Duchemin 2010, Ibid., p. 6). La fonction éducative est valorisée par la structure d'encadrement du programme ainsi que la fonction « santé » par la pratique du jardinage. Si la fonction environnement est souvent mentionnée comme action à promouvoir, l'ensemble des objectifs assignés à l'agriculture urbaine, la positionne dans un rôle multifonctionnel et comme levier social pour inscrire le territoire dans une trajectoire développement durable (Ibid.). Dans cette perspective l'agriculture urbaine est considérée comme une ressource territoriale, ressource représentée dans ses dimensions multifonctionnelles par la figure 54 (Duchemin el al. 2010, Ibid.). **Cette approche multidimensionnelle,** conceptualisée par Eric Duchemin, **positionne l'agriculture urbaine comme outil de mobilisation multi acteurs pour inscrire le territoire dans la trajectoire développement durable**.

Figure 54. Les différentes sphères d'intervention et d'évaluation de l'AU en termes de développement économique, social et environnemental.



Source : Duchemin et al. 2010, Ibid., p. 3.

L'essor de l'agriculture urbaine dans les pays industrialisés se traduit par une forme d'hybridation des systèmes de production qui échappent pour partie au catégorisations d'agriculture professionnelle ou de loisir (Mundler et al. 2014, Ibid.). Le grand nombre de recherches, sur cet objet aux contours fluctuants qu'est l'agriculture urbaine (Ibid.), convergent vers la mise en visibilité de ses caractéristiques multifonctionnelles, de son utilisation pour réhabiliter la nature dans la ville (Poulot 2014a, Ibid.; 2014b, Ibid.; Salomon-Cavin 2012; Laurens 2015[647]), d'une recherche de solutions alternatives pour maintenir une production agricole en environnement urbain et périurbain (Mundler et al. 1014, Ibid., Laurens 2015, Ibid., Pezres 2010; Consalès et al. 2018). Dans ce contexte, il ne s'agit plus de faire de l'agriculture en ville mais d'être agriculteur en ville et pour la ville. Une nécessaire mobilisation de tous les acteurs et l'inclusion de l'agriculture dans l'urbain conduit à une redéfinition de l'activité (Poulot 2014a, Ibid.). La grande difficulté réside dans la définition d'un nouveau modèle d'exploitation agricole pour assurer une viabilité des exploitations en site urbain (Poulot 2014b, Ibid.), c'est un des objectifs de la microferme de Floirac portée par le « Conservatoire du Goût »

[647] Recherche portant sur sept villes françaises en transition.

présentée au paragraphe A-4-a)-(2) suivant. Une question fondamentale devient la place de l'agriculture et des paysans dans la société qui ne doit pas être détournée par l'agriculture urbaine, problématique qui interroge la relation ville-campagne (Pérez-Vitoria 2015) et qui est au cœur d'une construction de pensée agriurbaine de l'action. L'agriculture conventionnelle n'est pas aussi interrogée sur la durabilité de son système de production, notamment au regard de son impact socioéconomique et environnemental. L'agriculture de conservation, évoquée précédemment, est un exemple de détournement de la question environnementale par un focus sur le soin du sol qui fait oublier l'utilisation des herbicides, évidant ainsi d'interroger le modèle productiviste dans son ensemble.

En quoi l'agriculture urbaine, en dehors des standards dominants de production, peut-elle contribuer à l'évolution des pratiques afin d'inscrire l'ensemble de la production agricole, par une diversité de modalités, dans une trajectoire de développement durable ?

La prise en compte de l'agriculture urbaine par la planification stratégique et spatiale nécessite de dépasser les cloisonnements hérités, de repenser son rôle dans l'espace car elle est encore majoritairement informelle en site urbain (Laurens 2015, Ibid.), mais avec un rôle croissant constaté dans la planification stratégique des villes, dans des contextes variés (van Veenhuizen, 2006 et Dubbeling et al., 2010 in Ba et Aubry 2011). Cette agriculture, bien qu'elle soit composante à part entière du projet urbain, n'est pas l'agriculture conventionnelle, « La ville fertile » contribue à une nouvelle alliance entre la ville et l'agriculture, c'est *« […] une ville jardinée mais pas une ville agricole »* (Ernwein et Salomon-Cavin 2014, Ibid.). *« Pour les pays industrialisés, l'avantage le plus évident de cette agriculture au cœur des villes réside aujourd'hui dans ses dimensions paysagères et dans sa capacité à satisfaire le désir de nature des citadins »* (Bailly et Bourdeau-Lepage 2011, in Torre et Bourdeau-Lepage 2013, p. 4). L'objectif d'une construction de l'action publique agriurbaine est bien la prise en compte de l'agriculture comme partie intégrante de l'écosystème territorial, et d'interroger ses interactions avec la ville, par le dépassement des seules fonctions paysagères et de cadre de vie présentes dans l'action publique et le débat public jusque dans une période récente.

Sur le plan du droit des sols, selon Benoit Grimonprez *« on doit à la révolution industrielle du XIXème la scission de la campagne et de la ville en deux univers clos et complémentaires. L'espace rural a alors été assigné à la fonction de production alimentaire, et l'espace urbain aux activités industrielles et de services, ainsi qu'au logement des populations »* (Grimonprez 2016, p. 185). Cependant la ruralisation de la ville et l'urbanisation des campagnes, évoquées

précédemment, ont fait que les limites entre les espaces agricoles et l'urbain sont devenues floues et mouvantes. De ce fait, ni le rural et ni l'urbain ne forment des unités homogènes. Si bien que « l'inversion du regard » sur l'espace s'impose, tant pour les urbains qui ne connaissent pas l'agriculture que pour les ruraux qui voient la ville en mal (Ibid.). Pour Benoit Grimonprez, les termes « d'agriculture urbaine » ou « périurbaine » ne sont pas appropriés pour une approche juridique de l'occupation de l'espace. Les critères géographiques et fonctionnels de ces agricultures sont à cumuler et à combiner, pour un regroupement dans une « agriculture de proximité »[648] permettant la description de *« productions qui œuvrent géographiquement aux portes ou dans l'enceinte de la ville, et dont la filière est prioritairement tournée vers le marché urbain »* (Ibid., p. 186). Néanmoins, cette définition interroge au regard des espaces de grandes cultures qui côtoient la ville sans avoir de relation avec cette dernière, leur production étant tournée vers les marchés nationaux et internationaux. Dans une approche agriurbaine avec un objectif de développement territorial durable, il y a lieu d'intégrer cette forme d'agriculture spécialisée comme retenue précédemment dans la définition de l'agriculture urbaine pour cette thèse. Pour la gestion de l'usage du sol, le partage de l'espace entre l'activité agricole et les activités urbaines retient l'attention du juriste, l'une étant gérée par le code rural, les autres par le code de l'urbanisme. Ainsi la cohabitation agriurbaine traduit-elle un environnement juridique hybride (Ibid.). Le droit rural et la jurisprudence méconnaissent les formes d'agriculture qui ne répondent pas aux critères de l'agriculture professionnelle, l'état actuel du droit ne favorise ni sa protection ni son développement (Ibid, Desrousseaux et Stahl 2014). Certains auteurs s'interrogent sur l'opportunité pour le droit de l'environnement de se saisir de la thématique agricole pour lui *« insuffler une dimension écologique consubstantielle »* (Desrousseaux et Stahl 2014, Ibid.). Parmi les différents types d'agricultures urbaines, les jardins collectifs font l'objet d'une attention particulière de la part des institutions et de la recherche.

(1) L'agriculture urbaine dans une dimension socio-éducative

Différentes études menées sur l'agriculture urbaine s'intéressent au rôle des jardins collectifs pour la durabilité territoriale. Ainsi dans un article publié en 2015, Louiza Boukharaeva et Marcel Marloie rendent compte des travaux réalisés par le Réseau international « Développement durable des villes : le rapport entre l'urbain et la nature » (Boukharaeva et Marloie 2015). Il est fait référence aux différentes études sur l'agriculture urbaine et aux

[648] Le terme de proximité est désormais utilisé dans nombre de recherches sur les circuits courts alimentaires.

différents rapports remis à l'Organisation des Nations Unies, de 1980 à 1996. Le rapport Brundtland, rédigé en 1987 par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'Organisation des Nations unies, préconisait le développement de l'agriculture urbaine. A l'issue d'un large processus d'enquêtes et de recherches conduites à partir de 1991 par Jac Smit et l'Urban Agricultural Network, un rapport du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) est établi pour la conférence Habitat II d'Istambul, en 1996. Ces rapports mettent l'accent sur *« l'apport de l'agriculture urbaine à la production alimentaire, à la lutte contre la pauvreté, à l'amélioration de la qualité des sols, de l'air et de l'eau »*. Du fait que cette activité s'adressait aux pays en voie de développement, l'Europe de l'Ouest a considéré qu'elle concernait essentiellement les populations à faible revenu (Ibid., p. 2). Cependant, les jardins collectifs, qui peuvent être considérés comme une forme d'agriculture urbaine, constituent un levier intéressant pour le développement durable des villes. Ainsi, cette recherche souligne le fait que le jardin *« ouvre aussi de multiples possibilités d'amélioration de l'alimentation, d'apaisement, de thérapie, de créativité, d'accomplissement personnel »*. Il est proposé de tirer des enseignements des jardins collectifs en Russie, même si le contexte historique et culturel est différent. En effet, le jardin n'est-il pas une partie intégrante de l'habitat humain, un « prolongement du logis » ? L'habitat peut se réduire au logement dans une définition étroite, mais il peut définir une « habitation totale », c'est-à-dire « le logis » et ses « prolongements » (Ibid., p.2).

L'analyse historique de l'évolution des jardins familiaux et urbains à Séville, des années 1990 à nos jours, indique que cette agriculture urbaine offre des espaces qui renforcent le tissu social dans les villes et les villages. Ces jardins agissent sous forme de mécanismes de résistance et de survivance face à des situations extrêmes de crise. Cette forme « d'agriurbanisme » semble contribuer à l'amélioration des problèmes sociaux, économiques, territoriaux et écologiques des villes. Ces jardins collectifs pourraient-ils *« se considérer comme des acuponcteurs urbains capables de soigner la ville sur le plan urbanistique et social »* ? (Asuero 2015). L'auteur indique qu'il n'existe pas de résultats de recherche qui permettent d'apporter une réponse à ce questionnement. Cependant, en Russie les études réalisées indiquent que les jardins collectifs ont contribué à la résilience des personnes, des familles et de la société (Boukharaeva et Marloie 2015, Ibid.). Ils peuvent aussi se fixer pour objectif de faire évoluer les modes de consommation (Aubry et al. 2014, Ibid.). **A Bordeaux** dans les écoquartiers, les jardins partagés ouvrent une perspective sur la culture de l'habiter durable, mettent en évidence l'aspiration sociétale à plus de nature en ville, plus de lien social, d'appropriation citoyenne (D'Andrea et Tozzi 2014). Une évaluation scientifique, réalisée en 2010 **à Montréal**, centrée principalement sur les sphères

d'intervention de l'agriculture urbaine associées au développement social, indique que les jardins constituent des lieux de production maraichère pour une sécurité alimentaire, des lieux d'appartenance et de sociabilisation, avec une dimension « éduc-action ». Cette étude, menée en partenariat avec la Chaire du Canada en éducation relative à l'environnement, souligne l'importance éducative des missions de nombreux organismes communautaires porteurs de projets de jardins collectifs urbains. Tout un système de valeurs est véhiculé dans le projet de jardinage : l'entraide, la solidarité, le respect, la dignité et le partage (Duchemin et al. 2010, Ibid.). Une autre étude indique que **les programmes d'agriculture urbaine au Canada** permettent l'acquisition de compétences, au-delà de la culture alimentaire, par les relations sociales créées, l'activité physique générée et une fierté retrouvée dans le groupe (Wanda et Lindsey 2018). **A Lisbonne et Montpellier**, le processus de mise en politique des jardins collectifs relève d'une écoute des préoccupations citadines, plus que de l'imposition d'un projet municipal jugé prioritaire et d'intérêt général. Les jardins collectifs offrent un terreau fertile à l'innovation, la pratique du jardinage met en contact avec la terre et réintègre le fait agricole dans la ville. Les jardins collectifs pourraient porter en germe les ferments d'une nouvelle relation des citadins à l'agriculture. Dans la ville de Montpellier, bien que l'action publique soit limitée aux enjeux sociaux et environnementaux, les résultats des pratiques agronomiques des jardiniers pourraient faire des jardins des lieux privilégiés de diffusion d'une culture de l'agroécologie à l'échelle urbaine (Scheromm 2015). **A Genève**, les recherches menées dans le cadre du projet « Naville – Les Natures de la ville », de 2011 à 2013, révèlent que le jardinage constitue un instrument adapté pour répondre aux problèmes urbains, du fait de sa proximité avec la notion de nature en ville. Cependant, bien que l'on puisse penser que l'agriculture devient ou deviendra un outil de réaménagement des villes, l'agriculture urbaine risque de faire écran aux problèmes des agriculteurs, la production agricole demeure associée à une activité hors la ville (Ernwein et Salomon-Cavin 2014, Ibid.). L'analyse du fonctionnement des **jardins d'insertion de Sevran** par Xavier Guiomar montre que ces structures sont très liées aux mondes associatif, administratif et politique, mais pas encore suffisamment avec le monde professionnel agricole. Par ailleurs, ces jardins pallient les manques de l'agriculture périurbaine francilienne, au regard des attentes sociales : production biologique, densité d'emplois à l'hectare, gestion diversifiée de l'espace périurbain, biodiversité, espaces de convivialité multiculturelle. L'intérêt social et territorial de ces jardins d'insertion est ainsi confirmé (Guiomar 2011, Ibid.).

L'ensemble de ces recherches confirment le rôle de ces jardins collectifs, dans leurs différentes formes, dans l'implication des habitants pour une inscription territoriale dans les objectifs de développement durable. Ces jardins se révèlent des vecteurs d'acquisitions de compétences, de

mobilisation des ressources territoriales avec une stimulation des capabilités des populations impliquées. **Le lien créé par cette stimulation collective du jardinage interpelle l'urbanisation pavillonnaire en périphérie des métropoles où les quartiers de lotissements manquent de sociabilité et sont des lieux où des conflits de voisinage sont identifiés**[649]. Dans ces quartiers où chaque maison à un minimum de 400 m² de terrain, très peu de jardins potagers peuvent y être recensés. Ce constat d'une urbanisation standardisée qui ne favorise pas le lien social dans un quartier, porté par une association, a conduit la commune de Targon en Cœur d'Entre deux mers en Gironde, à expérimenter une nouvelle forme d'urbanisme, « le quartier campagnard »[650] (Figure 55).

L'objectif de cette opération est de créer de l'urbanité par de nouvelles formes d'organisation urbaine et parmi les objectifs figure l'espace collectif de jardinage associé aux autres usages du quartiers[651].

Toutes ces initiatives et expériences autour des jardins collectifs interpellent l'agriculture, dans sa relation socioéconomique et environnementale avec la ville, ainsi que comme modalité de l'aménagement de l'espace. Elles invitent à l'action publique pour favoriser le développement d'une agriculture urbaine économiquement viable. L'exemple de la microferme de Floirac est ici analysé.

[649] Entretien du 13/12/2018 avec Célia Monseigne, maire de saint André de Cubzac. L'équipe municipale envisage la création d'un équipement public dans un quartier excentré de la ville pour favoriser le lien social.

[650] Le projet de « quartier campagnard » est amené par une association de citoyens « campagne pour la vallée du Dropt », avec une liberté de regard et d'approche très inhabituelles par rapport aux approches de techniciens, et à ce qui était familier aux élus. La démarche est ascendante et bouscule les habitudes, mais la commune de Targon qui avait un terrain l'a proposé pour cette expérimentation, et le pôle territorial Cœur d'Entre Deux Mers a porté le projet techniquement (Entretien du 13/01/2016 avec Olivier Chatain, chargé de mission accompagnement du projet laboratoire d'urbanisme au Pôle territorial). Olivier Chatain réalise une thèse, « Quelles formes urbaines pour faire société dans les campagnes d'aujourd'hui ? », en cours depuis novembre 2017, sous la direction de Xavier Guillot (UMR 5319 Passages).

[651] *« Donner une importance inhabituelle aux parties communes, aménagées ou prêtes à l'usage commun, pour les jardins potagers, ouvriers et partagés, le verger communal, la rencontre, la déambulation, la promenade, l'agora ».* (Source : convention partenariale de lancement de l'opération en 2010, p. 6). Le premier arbre pour le futur verger a été planté en décembre 2018
(source : http://www.mairie-targon.fr/?s=quartier+campagnard&submit=Chercher).

Figure 55 : Targon – Quartier Campagnard : plan masse

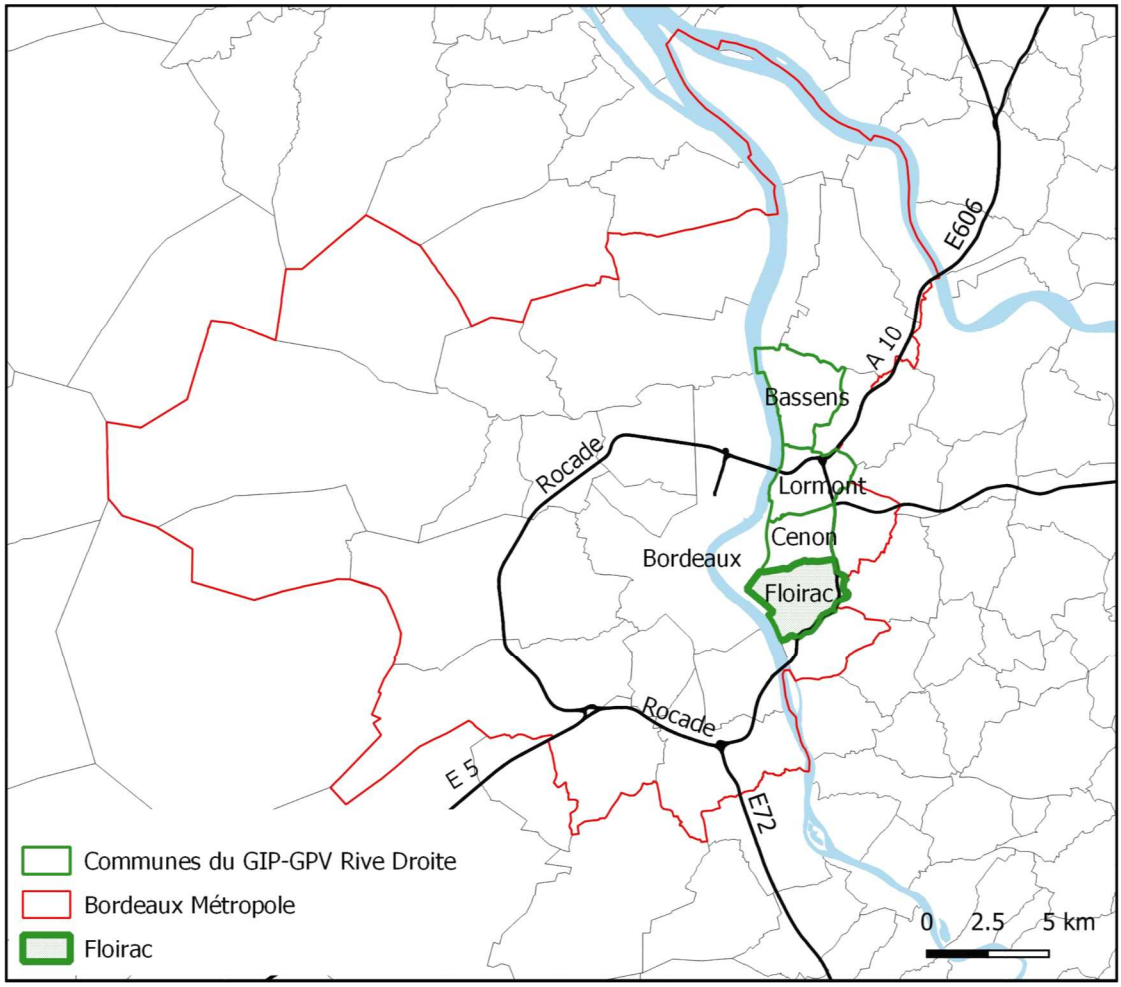


Source : http://www.djuric-tardio.com/2017/04/quartier-campagnard-eco-durable-a-targon-gironde/ (Equipe lauréate)

(2) Microferme de Floirac : innovation au service du bien-être et de l'agriculture paysanne[652]

Si l'expérience sociale du professionnel engagé dans l'action est posée comme ressource permettant la construction d'une pensée agriurbaine de l'action, il s'est avéré pertinent de poursuivre ce transfert de compétence dans une approche praxéologique et l'analyse critique de l'action de l'urbaniste professionnel à la ville de Floirac dans la métropole bordelaise.

Figure 56 : La commune de Floirac au sein de Bordeaux Métropole



Source : IGN Bd Carto

Pour la ville de Floirac, collectivité où le professionnel est engagé dans l'action, un projet de microferme s'est concrétisé en 2018. Ce projet ambitionne de vérifier la viabilité économique d'une exploitation maraîchère, sur une faible surface, avec une orientation de permaculture (Morel 2016, Op. cit.) ou d'agriculture écologiquement intensive (Griffon 2013, Ibid.), ou biologique intensive (Morel 2016, Ibid.; Carné-Carnavalet 2018). Cette démarche s'inscrit dans le projet alimentaire territorial (PAT) de Bordeaux Métropole où l'urbaniste professionnel et

[652] L'auteur de cette thèse est chargé de mission stratégie urbaine et foncière à la ville de Floirac.

chercheur participe au conseil consultatif de gouvernance alimentaire durable (CCGAD). Comme évoqué précédemment, la mise à distance critique s'opère par la confrontation des savoirs acquis par l'action dans une coopération dialogique avec les acteurs d'autres territoires, la réintroduction dans le creuset de l'action de toute idée nouvelle, toute innovation, toute « vérité » issue du dialogue, mais aussi des apports de la recherche (Lhotellier et Saint-Arnaud 1994, Ibid., p. 103). L'analyse du processus à l'œuvre à Floirac est complétée par un élargissement spatial à l'échelle du SCOT, en particulier par l'analyse du processus d'élaboration d'une charte de l'agriculture et des paysages, dans le cadre de la mise en œuvre de la planification stratégique intercommunale (cf. paragraphe B-3-b)).

Comme évoqué précédemment, jusque dans les années 2000, l'action publique bordelaise n'intégrait pas l'agriculture dans sa fonction économique et sociale. Le Schéma Directeur valant SCOT de 2001 s'appuie sur la « charpente paysagère » pour donner une nouvelle dimension aux espaces ouverts, la fonction viticole et forestière y occupe une place de choix, et les autres productions sont sous pression urbaine car ces espaces sont convoités dans une logique de développement métropolitain.

La ville nature comme amorce d'un processus agriurbain pour Bordeaux Métropole

Par lettre du 11 mars 2010, Vincent Feltesse Président et Alain Juppé Premier vice-président de la Communauté Urbaine de Bordeaux (CUB), demandent au Ministre chargé de l'agriculture de confier à M. Philippe Quevremont, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, une mission d'appui à l'élaboration d'un projet en faveur de l'agriculture périurbaine et des milieux naturels. L'objectif de cette expertise est de compléter le diagnostic du territoire en matière agricole, de constituer un réseau de partenaires sur ces questions et d'élaborer un programme d'interventions. Ce rapport recommande la poursuite de la sanctuarisation des espaces agricoles dans les documents de planification en cours de révision, l'intervention foncière de la collectivité, le dialogue avec la profession agricole, la mise en place du PAEN sur le parc des Jalles (cf. paragraphe A-1-b)-(1)), les aménagements en bords de Garonne, la réalisation d'un inventaire des espaces agricoles et naturels résiduels insérés dans le tissus urbain et la mise en place de conventions avec la chambre d'agriculture et la SAFER. Dans la partie diagnostic, le rapport Quévremont estime à un jour l'autonomie alimentaire de la métropole, ce qui va contribuer à la prise de conscience de l'enjeu alimentaire et agricole. Ainsi, incités par ce rapport, les élus de la métropole s'orientent vers l'invention d'un modèle de développement

agricole, basé sur une agriculture de proximité et « vivrière », une agriculture de qualité, raisonnée et biologique[653].

En 2012, la métropole engage parmi les grands chantiers, celui des « 55 000 hectares de nature » dont l'objectif affiché est d'intégrer la nature pour ses *« fonctions sociales (récréation, loisirs, cadre de vie…), économiques (productions agricoles, impact de la nature sur l'immobilier…), environnementales (biodiversité comme patrimoine commun, socle vivant sur lequel la ville est construite…) »*. Il s'agit de renverser la tendance actuelle d'étalement urbain, en préservant un cadre naturel propice au développement urbain durable par une articulation renouvelée entre les 50 % d'espaces urbains et les 50 % d'espaces de nature[654]. Pour cela, la Métropole engage une consultation de bureaux d'études pluridisciplinaires[655] sous la forme d'un dialogue compétitif puis d'un marché d'expérimentation. Quatre équipes sont retenues pour les cinq thématiques proposées à la consultation et les quinze sites d'expérimentations répartis sur vingt-trois communes et 20 000 hectares. Un des sites reprend le Parc des coteaux (cf. annexe 6), trame verte de 400 hectares, sur douze kilomètres, en surplomb de la Garonne, constituant un fond de scène verdoyant visible depuis les quais du centre-ville de Bordeaux, projet engagé par le GIP-GPV rive droite[656] au début des années 2000. Ce travail collaboratif qui s'est terminé en juin 2014 a mobilisé plus de deux cents acteurs différents (services de l'État, élus, techniciens de Bordeaux Métropole et des communes, partenaires associatifs et institutionnels, privés et habitants), et a permis de reformuler la problématique nature pour en définir des modes opératoires[657]. La formalisation nécessaire du programme d'actions publiques à mettre en œuvre est arrivée dans la période du renouvellement des conseils municipaux, peu propice au portage politique.

L'alimentation comme levier d'inclusion agricole

Depuis le rapport Quévremont de 2011, Bordeaux Métropole a exprimé sa volonté d'agir plus fortement et plus clairement en faveur de la protection des espaces naturels et agricoles et en faveur d'un soutien à l'implantation de nouveaux agriculteurs. *« S'inscrivant dans cette*

---

[653] Communiqué de presse du 06/09/2012 : http://www.bordeaux-metropole.fr/Espace-presse/Inventer-un-modele-de-developpement-de-l-agriculture-sur-la-Cub

[654] Source : http://www.bordeaux-metropole.fr/Grands-projets/Grands-territoires-de-projets/55-000-hectares-pour-la-nature

[655] Les équipes comprenaient les compétences en écologie, agronomie, paysage, économie, sociologie, urbanisme, développement territorial et foncier.

[656] Le Grand Projet des Villes de Bassens, Cenon, Floirac et Lormont, sur la rive droite de la Garonne à Bordeaux, a pour particularité d'être intercommunal.

[657] Source : http://www.bordeaux-metropole.fr/Grands-projets/Grands-territoires-de-projets/55-000-hectares-pour-la-nature

dynamique, les actions conduites dès 2012 en faveur de la préservation des espaces agricoles par la ville de Bordeaux dans le cadre de son Agenda 21 ont conduit en 2014, d'une part à la désignation de Bordeaux comme ville-pilote de la gouvernance alimentaire par le Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, et d'autre part, à la constitution d'un comité de suivi de ces questions. Ce comité, composé de nombreux acteurs institutionnels et professionnels[658] *a dès lors, avec l'appui des services de la ville de Bordeaux et de la communauté urbaine, nourri et accompagné la réflexion relative à l'élaboration d'un projet alimentaire territorial métropolitain »*. Par cette délibération du **19 mai 2017, Bordeaux Métropole décide de constituer un Conseil Consultatif de Gouvernance Alimentaire Durable** (CCGAD)[659]. La décision s'appuie sur le diagnostic territorial et la cartographie des acteurs, réalisés en 2014 par l'IUFN[660], qui met à nouveau en évidence les problématiques d'étalement urbain, de disparition de la ceinture maraîchère, de l'éloignement progressif entre producteurs et consommateurs, des enjeux de santé publique, tout en identifiant de nombreuses initiatives présentes sur le territoire, en lien avec l'alimentation. Les partenariats mobilisés dans cette approche inscrivent la métropole dans une démarche « interterritoriale » nécessaire pour la résolution de problèmes publics (Vanier 2008, Op. cit. ; Ascher 2010a, 2010b, Op. cit. ; Duran 2010, Op. cit.), interaction inscrite dans une dynamique nationale et internationale, avec la signature du pacte de Milan[661] par Bordeaux Métropole. En 2018, ce travail collaboratif contribue à l'élaboration de la politique agricole métropolitaine. Dans ce processus, la Direction de la nature de Bordeaux Métropole anime un groupe de travail constitué de différents acteurs mobilisés pour l'installation d'agriculteurs[662]. Parmi les actions opérationnelles en cours, le projet de microferme de Floirac dont un des objectifs est de vérifier la viabilité économique d'une activité de maraîchage sur une petite surface, plus facilement mobilisable en environnement urbain, est ici présenté.

---

[658] Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement en Aquitaine (DREAL), Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt en Aquitaine (DRAAF), Agence régionale de la santé (ARS), Conseil départemental de la Gironde, de la Communauté d'agglomération du libournais (Cali), Conseil de développement du Pays basque (Urraldea), d'Agrisud, Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), lnternational urban food network (IUFN) et Grand bergeracois.

[659] Cette création d'instance consultative alimentaire est la première en France métropolitaine (Source : rapport de présentation du Plan d'action pour un territoire durable à haute qualité de vie - Plan climat air énergie territorial, lors du conseil de métropole du 7 juillet 2017).

[660] IUFN : International Urban Food Network

[661] Pacte de politique alimentaire urbaine de Milan 15 octobre 2015. http://www.foodpolicymilano.org/wp-content/uploads/2015/10/Milan-Urban-Food-Policy-Pact-_FR.pdf

[662] Département, Chambre d'agriculture, SAFER, les associations Terre de Liens et Agrobio, les villes impliquées.

La microferme de La Burthe : action prioritaire du programme 2018 de l'agenda 21 local de Floirac

La ville de Floirac s'est engagée en 2009 en faveur du développement durable par la mise en œuvre d'un projet d'Agenda 21 local, validé en 2014 et reconnu « Agenda 21 local France » en octobre 2015. Par ce plan territorial de développement durable, la commune veut soutenir « l'alimentation bio et/ou locale » en favorisant une agriculture saine, respectueuse de l'environnement et en développant un projet de production alimentaire locale sur son territoire. Pour contribuer à cet objectif, des actions dans divers domaines sont mises en œuvre, par la ville et ses partenaires associatifs. Dès 2014, la question alimentaire est abordée par l'ouverture de l'épicerie solidaire avec la mise en fonction d'ateliers cuisine et d'ateliers jardinage. Des jardins partagés sont mis en place par les centres sociaux dans les quartiers, des jardins pédagogiques fonctionnent dans les écoles. Des temps de sensibilisation des habitants au développement durable sont organisés par la ville avec la mobilisation de multiples partenariats notamment depuis 2015, par la participation au festival annuel de films documentaires AlimenTERRE[663] , afin de sensibiliser les habitants à l'agriculture familiale, les informer sur la problématique internationale de l'agriculture, et sur le contexte français d'implantation des agriculteurs via l'association Terre de Liens.

Un travail partenarial est engagé en novembre 2016 avec les chercheurs du projet MicroAgri[664], Bordeaux Sciences Agro, le GIP-GPV Rive Droite[665] et la Direction de la nature de Bordeaux

---

[663] Organisé par le Comité Français pour la Solidarité Internationale (CFSI) et coordonné en Aquitaine par le Réseau Aquitain pour le Développement de la Solidarité Internationale (RADSI).

[664] **MicroAgri** est un programme de recherche-action qui a pour objectif de développer la connaissance et la reconnaissance des micro-fermes en Gironde (Programme porté par l'UMR 5319 Passages sur la période 2017-2020). http://www.microagri.org/ . Cette recherche vise à :

- Définir et recenser des micro-fermes ;
- Comprendre leur fonctionnement, les parcours de vie et les liens avec le territoire ;
- Evaluer leur viabilité et leur durabilité.

Dans le programme MicroAgri le terme Micro-ferme est utilisé avec un trait d'union, tandis que Kévin Morel l'utilise sans trait d'union, retenu pour cette thèse comme pour le terme d'agriurbain ou d'agriurbanisme. Le terme microferme sans trait d'union est en cohérence avec l'usage du préfixe « micro » dans la langue française, tandis que pour les termes d'agriurbain ou d'agriurbanisme, il s'agit de bien marquer l'interdépendance de deux mondes qui s'évitent ou s'ignorent jusque dans une période récente.

Pour la **définition de la microferme**, cette recherche reprend celle donnée par Kévin Morel, en prolongement des travaux de l'UMR SAD-APT / INRA-AgroParisTech et plus particulièrement par l'équipe Agriculture urbaine dirigée par François Léger, directeur de thèse de Kévin Morel. La microferme est une organisation alternative de la production agricole, en contrepied à la course à l'agrandissement et à la simplification des cultures de l'agriculture industrielle (analysée précédemment pour les impacts spatiaux et socioéconomiques). La microferme se caractérise ainsi par des surfaces cultivées par actif inférieures aux recommandations classiques d'installation (1,5 Ha par équivalent temp plein), une très grande diversité de produits cultivés, une commercialisation en circuits courts, un faible niveau de motorisation, une volonté forte de développer des systèmes agricoles qui participent à la santé des écosystèmes et des humains, ainsi qu'au bien-être social (Morel 2016, Ibid, p. 38-39).

[665] GIP-GPV : Groupement d'Intérêt Public Grand Projet des Villes (Floirac, Cenon, Lormont et Bassens).

Métropole qui anime le groupe de travail précité. La ville de Floirac s'appuie sur une pré-étude de faisabilité portée par les étudiants ingénieurs de l'école Bordeaux Sciences Agro « Installation d'une micro-ferme sur le domaine de la Burthe[666] à Floirac ». Ce document définit les modalités de développement d'un projet agricole à Floirac (contraintes, opportunités, possibilités de production, partenariats locaux et débouchés de commercialisation en circuit court), afin de définir les éléments nécessaires à une implantation économiquement viable et pérenne[667]. Dans la perspective de présenter l'ensemble des modalités du projet et d'identifier un porteur susceptible d'y répondre, il est convenu de réaliser un Appel à Manifestation d'Intérêt (AMI)[668]. Le ou les porteurs intéressés sont accompagnés par l'équipe technique partenariale évoquée précédemment, afin de garantir la viabilité du projet et sa cohérence avec les enjeux présentés dans l'AMI.

En 2018, la Ville concrétise le projet de microferme en proposant à la location deux parcelles communales du Domaine de la Burthe, d'une surface de 6 000 m² de terrains cultivables validés par une analyse de terre, des serres (160 m² de serres froides et une partie des 600 m² de serres chaudes) et plusieurs infrastructures mutualisables (Figure 57). Développée en partenariat avec Bordeaux Métropole, la microferme permet de relocaliser une production alimentaire sur une commune où il n'y a plus de surface agricole utilisée, et de pérenniser un projet économique à vocation d'intérêt général, en complémentarité du schéma territorial de gouvernance alimentaire.

L'AMI lancé en avril 2018 a suscité 26 prises de contact, l'organisation de visites de site avec les candidats, pour se concrétiser par le dépôt de huit dossiers en mairie de Floirac. Quatre porteurs de projets sont auditionnés et le projet porté par le « Conservatoire du Goût » est retenu[669]. Il s'agit d'un projet d'agriculture biologique de type maraichage, plein champs,

---

[666] Le domaine de La Burthe est un espace de nature de 60 hectares, propriété communale, où sont localisés la plaine des sports, le centre de loisir sans hébergement, le centre équestre et le service environnement.

[667] http://www.microagri.org/2017/06/19/2225/

[668] http://www.ville-floirac33.fr/developpement-durable/agenda-21-programme-dactions/micro-ferme-de-burthe/

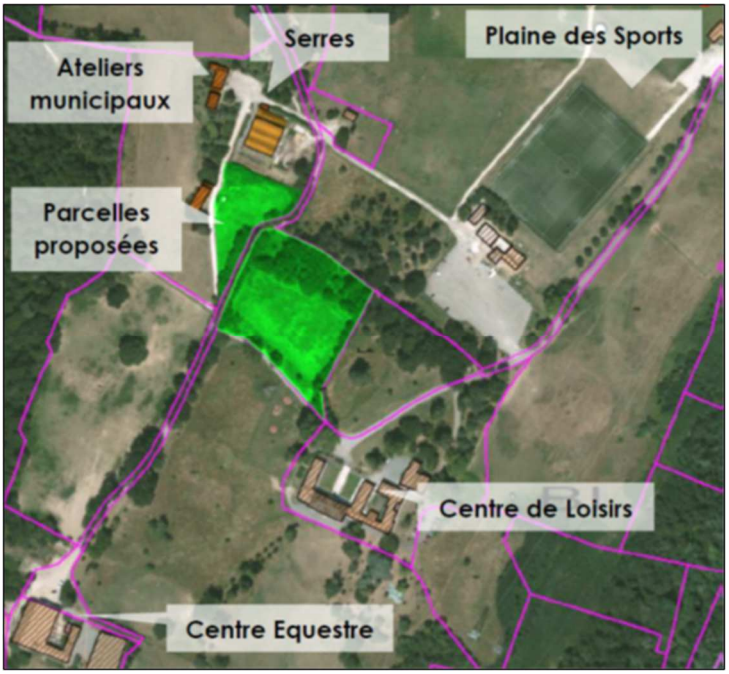
[669] Les critères de sélection des candidats tels que définis dans l'AMI étaient les suivants :

- *Une production alimentaire d'intérêt écologique et environnemental ;*
- *La viabilité économique du projet : technique, financière et humaine, permettant de garantir la pérennité du projet ;*
- *L'éligibilité du porteur et du projet au travers de son plan d'entreprise ;*
- *La qualité du projet et son inclusion dans le site : relation avec les autres acteurs du site, interactions avec le public, gestion des ressources naturelles, adaptation au changement climatique, gouvernance et partenariats locaux, capacités d'ouverture et d'évolution, etc.*

http://www.ville-floirac33.fr/wp-content/uploads/2018/10/18-10-Micro-ferme-Floirac_D%C3%A9lib%C3%A9ration-du-Jury.pdf

tunnels et sous serres, de productions fruitières et de semences de légumes rares. Projet qui présente un modèle économique favorable (agriculture de niche) et une très bonne maitrise technique. L'expérience de deux ans avec Christophe Collini et la création du « Conservatoire du Goût »[670] offre une dimension santé publique relative à la qualité nutritive et gustative des variétés sélectionnées. Le projet s'inscrit dans les objectifs de la ville et apporte une dimension sociale, pédagogique et expérimentale.

Figure 57 : Environnement de la Microferme de La Burthe



Source : Ville de Floirac, Dossier AMI, 2018.

Un cadre juridique qui n'est pas adapté à l'agriculture urbaine

Le projet retenu n'est pas un projet classique porté par une entreprise agricole relevant du code rural, mais un projet associatif agricole d'Économie sociale et solidaire (ESS) innovant de production et préservation de semences paysannes. Cette forme associative a pour

[670] *« **L'association « Conservatoire du Goût »** est créée en septembre 2017 et rassemble près de trente partenaires, paysans, chercheurs, chefs cuisiniers, semenciers, citoyens … »* (Source : dossier de candidature, 2018). Rachel Lagière porteuse du projet a une formation initiale d'ingénieur agronome, l'installation bénéficie d'un accompagnement financier de la région Nouvelle Aquitaine. Les porteurs de projets qui ont répondu à l'AMI étaient majoritairement de catégories socio professionnelles cadres et ingénieurs (5 masters ou ingénieurs et 3 Bac + 2). L'ensemble des candidatures correspondent aux caractéristiques identifiées dans la thèse de Kévin Morel pour les maraîchers des microfermes, en particulier dimension sociale et écologique (Morel 2016, Op. cit.)

« L'objectif du conservatoire du goût est de « garantir une gestion pérenne de la biodiversité végétale afin que ces ressources restent disponibles pour les générations futures. Le CdG cherche à promouvoir, sauvegarder et valoriser les variétés population, paysannes, à travers le monde. Les principes d'agriculture biologique, biodynamie, permaculture, agroécologie, agroforesterie, sol vivant, bon sens sont appliqués. Nous sommes convaincus que l'émotion engendrée par l'expérience du goût d'un aliment sain et vivant, est fondatrice, capable de ré-enchanter le monde autour du premier besoin de l'humanité : la nourriture. De la semence à l'assiette, nous nous fixons la responsabilité commune d'accompagner l'humain vers cette expérience sensible et sociale où se joue en creux le plaisir de vivre, de vivre ensemble » (Source : document de présentation du CdG, 2018).

caractéristiques d'être ouverte sur la société et de s'inscrire dans l'innovation par la mobilisation de compétences multiples dans un engagement éthique.

> *« Le Conservatoire du Goût appelle à une conscience et des actes engagés en faveur de la société et de l'avenir de l'humanité :*
> *Pour identifier, sélectionner, sauvegarder et diffuser les variétés à haut potentiel gustatif à travers le monde ;*
> *Pour une économie à dimension humaine privilégiant l'échange, la mutualisation et le partage ;*
> *Pour une agriculture responsable et en conscience favorisant les équilibres et l'harmonie des systèmes de production, de l'environnement et de l'homme ;*
> *Pour une cuisine vivante, saine et nourrissante »*[671].

Pour la convention de mise à disposition des parcelles de culture, des serres et des locaux par la ville, il a été nécessaire de procéder à une forme « d'hybridation » des règlementations pour formaliser une Autorisation d'Occupation Temporaire (AOT) du domaine public[672] qui assure un minimum de sécurité pour l'activité agricole. Cette AOT est établie pour dix ans maximum[673], mais ne peut se soustraire aux contraintes liées à l'occupation du domaine public, notamment au caractère précaire de l'usage de l'espace public par un tiers. De plus, au-delà de ce caractère précaire de l'autorisation, le renouvellement de l'AOT à l'échéance des dix ans ne pourra pas être reconductible. En effet, conformément aux dispositions de l'article L2122-1-1[674] du code général de la propriété des personnes publiques, il est nécessaire de mettre en œuvre une procédure assurant toutes les garanties d'impartialité, analogue à celle de l'AMI utilisée pour la sélection du projet. Le montant de la redevance d'occupation est calculé en référence aux dispositions du code rural (article L411-11 du CRPM) par l'application de l'arrêté préfectoral en vigueur relatif à l'indice des fermages et sa variation pour l'année considérée.

Pour le droit des sols, le site d'hébergement de la microferme est situé en zone Ne du PLUi de Bordeaux Métropole, zone permettant l'accueil d'équipements d'intérêts collectifs. Le parc de la Burthe accueille à ce jour, la plaine des sports, le Centre de Loisir Sans Hébergement (CLSH), le centre équestre et le service environnement avec ses installations (notamment les serres). La microferme est en interaction avec les activités présentes sur le site, notamment par

---

[671] Source : Charte éthique du « Conservatoire du Goût », Engagements, établie en 2019.

[672] Les parcelles mises à disposition font partie intégrante du domaine public du domaine de La Burthe, situation qui se rencontre couramment pour l'agriculture urbaine sur les espaces de pleine terre des villes.

[673] Un bail rural est de 9 ans minimum conformément à l'article L411-5 du Code Rural et de la Pêche Maritime (CRPM).

[674] Cette disposition vise une *« procédure de sélection préalable présentant toutes les garanties d'impartialité et de transparence, et comportant des mesures de publicité permettant aux candidats potentiels de se manifester »* (Art. L2122-1-1 du CRPM).

sa dimension éducative et la vulgarisation sur le lien de l'agriculture avec son écosystème, ce qui permet l'installation de serres nécessaires à l'activité, en application des dispositions du règlement de la zone Ne du PLU.

Cette « hybridation » des réglementations, pour un encadrement juridique de la mise en œuvre du projet, n'est rendu possible que par un portage public contractualisé dans une forme de partenariat public-privé. La démarche relève du « bricolage local », souvent utilisé lors de processus de développement local (Muller et al. 1989, Op. cit.), et confirme que **pour faciliter le maintien et le développement de l'agriculture urbaine une évolution réglementaire s'avère nécessaire** (Desrousseaux et Stahl 2014, Ibid., Grimonprez 2016, Ibid.). Les processus qui ont conduit à la mise en place du CCGAD, comme au projet de microferme de Floirac, trouvent leur ancrage dans l'action publique locale des villes. Cet ancrage municipal est relevé par Alain Juppé, Président de Bordeaux Métropole, lors du débat sur le bilan 2018 de l'activité du Conseil de Développement Durable (C2D) :

> *« […] Cette volonté de développer la relation avec le citoyen, elle est d'abord de la responsabilité des communes et des Maires. Nous faisons tous des efforts dans ce sens. Nous avons tous des Conseils de quartier, des Conseils citoyens dans les quartiers Politique de la ville. Plusieurs communes ont mis en place des budgets participatifs. Nous développons systématiquement des ateliers de travail et de concertation. Et surtout nous nous appuyons tous sur la vie associative qui est un relais absolument essentiel. C'est plus difficile au niveau de la Métropole. Le lien est plus proche, par définition, entre les équipes municipales et les citoyens, qu'entre la Métropole et ceux-ci […] »*[675].

Le développement de la prise de conscience de l'enjeu agricole n'échappe pas à cette nécessité d'implication des communes, mais cela révèle aussi la pertinence de l'organisation du débat entre les différents acteurs (institutionnels, associatifs et privés), pour construire une politique publique locale agricole.

(3) Bordeaux Métropole et l'enjeu agricole : une dynamique s'amorce en 2018

Jusqu'en 2018, l'enjeu agricole est loin de faire l'unanimité parmi les élus au conseil de Métropole. Si pour le maire de Floirac la compétence agricole métropolitaine est pertinente, il constate que le portage politique par sa collègue Béatrice De François[676] souffre d'une prise de

[675] Source : Procès-verbal analytique conseil de Bordeaux Métropole, séance publique du vendredi 30 novembre 2018 à 9 H 30, p. 20., séance où la politique agricole de la métropole a été discutée et adoptée.
[676] Membre du bureau, déléguée au développement de l'agriculture de proximité et des circuits courts.

conscience collective insuffisante, au regard d'autres dossiers jugés prioritaires comme les déplacements, le logement et l'emploi. L'agriculture est « vécue comme un gadget » dont on parlera une fois les autres problèmes résolus, et les interventions en conseil métropolitain de la conseillère déléguée sur cette compétence font parfois *« l'objet d'une certaine condescendance »*[677]. Il en est un peu de même pour le conseil municipal de Floirac pour l'agenda 21 local qui n'est pas encore largement porté par l'équipe municipale. Néanmoins, une mutation s'opère, notamment avec le projet de microferme, action prioritaire pour 2018 qui apporte une vision territoriale de portée politique. *« Il faut renouer avec ce métier* [agriculteur] *qui est d'une noblesse extraordinaire. Il faut que nos concitoyens puissent avoir un rapport direct avec nos producteurs »*[678]. Dans le domaine de l'urbanisme, il n'y a pas suffisamment d'approche transversale, la commission des avant-projets qui examine les projets de construction sans lien avec les avis portant sur les objectifs climat, les aspects socioéconomiques et la place de la nature (et de l'agriculture) dans la ville. Le maire de Floirac qui préside la commission urbanisme a fait cette suggestion d'approche transversale mais n'a pas recueilli l'adhésion de ses collègues[679]. Néanmoins, pour la prise en compte de l'agriculture dans l'action publique de la métropole, un changement c'est opéré à l'automne, le débat et le vote unanime sur la délibération du 30 novembre 2018 relative à la « politique agricole métropolitaine, alimentaire et durable » en témoigne[680]. L'observation et l'analyse de la séance du conseil de Métropole, et du contenu des débats permet de constater une rupture dans la prise en compte de la question agricole qui est devenue une des priorités dans l'action publique métropolitaine en cette fin d'année 2018, alors qu'elle ne l'était pas début 2018.

Cette évolution de la prise de conscience de l'enjeu agricole semble être le résultat de plusieurs facteurs convergents, et s'inscrire dans les évolutions constatées à la ville de Floirac, où les élus s'approprient la question agricole lorsque le projet de microferme passe en phase opérationnelle à l'automne 2018. Pour Bordeaux Métropole, l'amorce du diagnostic est confiée à l'agence d'urbanisme qui rencontre les acteurs des 28 communes de la métropole (un élu et un

---

[677] Entretien du 06/08/2018 avec Jean-Jacques Puyobrau, maire de Floirac, Président de la commission urbanisme de bordeaux Métropole.

[678] Ibid.

[679] Ibid.

[680] Les quatorze interventions dans le débat sont toutes favorables et porteuses de compléments, d'identification d'obstacles, mais aussi de leviers comme le foncier. L'ordre du jour de la séance comporte 99 points et la politique agricole initialement en dernière position, est avancée en second point pour lui consacrer le temps nécessaire, à la suite du Rapport d'activité 2018 du C2D. La présentation du rapport sur la politique agricole et le débat qui a suivi mobilisent 53 minutes sur les 3 H 14 de la séance.
https://www.bordeaux-metropole.fr/Metropole/Organisation-politique/Seances-du-conseil/Les-documents-du-conseil/Comptes-rendus-de-seance?page=2

technicien) suite à l'envoi d'un questionnaire en amont de l'entretien, à l'automne 2017. Majoritairement les communes étaient volontaires dans leur participation, cependant quelques communes sont surprises par la démarche et s'interrogent sur son utilité. Lors des entretiens les communes n'appréhendent pas très bien quelles propositions peuvent être faites pour alimenter les réflexions de Bordeaux Métropole[681]. Cet état des lieux-diagnostic réalisé par l'Aurba[682] a contribué à mobiliser les communes par leur implication dans le recensement des agriculteurs de leur territoire, les types d'agriculture, les projets connus ou envisagés de la commune. Le projet de politique agricole s'est fondé sur une vision partagée de l'agriculture et du territoire construite dans une approche mobilisant de multiples acteurs : les institutions (communes, Région, Département, administrations, chambre d'agriculture et SAFER), les associations mobilisées sur la question alimentaire et les circuits de proximité, les acteurs agricoles et la recherche. Ce travail collaboratif multi-acteurs s'est réalisé en interaction avec des projets opérationnels (PPAENP des Jalles, aide à l'installation d'agriculteurs, suivi de l'évolution des exploitations, innovations notamment avec la microferme de Floirac)[683]. Ce processus collaboratif d'élaboration du diagnostic a contribué à combler un déficit de connaissance du fonctionnement du milieu environnant, notamment du rôle de l'agriculture dans ces multiples fonctions (Magnaghi 2014, Op. cit.)[684]. La première expérience du PPAENP a montré la nécessité du projet partagé qui n'avait pas été construit en amont du processus. En 2018, le programme d'action du PPAENP a été coécrit avec les parties prenantes, et lors du comité de pilotage du 20/09/2018, les élus ont affiché des objectifs à la hausse sur la question foncière évitée jusqu'à présent, avec validation de la procédure de préemption pour les parcelles non entretenues[685] [686]. Dans le rapport présenté à la séance du conseil de métropole du 30/11/2018, comme dans les interventions dans le débat, le foncier est bien identifié comme frein au développement de l'agriculture urbaine, et des mesures pour lever ce frein sont inscrites dans

---

[681] Aurba, Analyse des politiques agricoles communales de Bordeaux Métropole, Diagnostic et attendus, rapport d'étude, 03/2018.

[682] *« Créée en 1969, l'a-urba, agence d'urbanisme Bordeaux Aquitaine, est une association loi 1901. C'est l'outil stratégique de développement des territoires bordelais, girondins et aquitains »*

(Source : https://www.aurba.org/presentation).

[683] Entretien du 14/11/2018 avec Alain De Framond et Renaud Morin, bordeaux Métropole, Direction de la nature.

[684] L'approche des territorialistes italiens s'appuie sur ce constat de déficit de connaissance du milieu environnant par les habitants. *« […] dans tous les cas, l'habitant est devenu un résident qui ne possède ni la culture, ni les moyens de production de son propre quartier, de sa propre ville, de son propre territoire: il ne sait pas d'où arrivent la lumière et les aliments; où vont ses déchets; il ne le sait pas car son travail salarié est « au loin »; et souvent, dans des entreprises « virtuelles » parfois il ne sait même plus pour qui il travaille »* (Magnaghi 2014, Ibid., p. 143).

[685] Ibid.

[686] Cette procédure prévue aux articles L125.1 à L125-15 du CRPM permet au Préfet de *« provoquer l'acquisition amiable ou, à défaut et après avis de la commission départementale d'orientation de l'agriculture, l'expropriation des fonds mentionnés au premier alinéa de l'article L. 125-6, au profit de l'Etat, des collectivités et établissements publics, afin notamment de les mettre à la disposition des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural dans le cadre des dispositions de l'article L. 142-7 »* (Art. L125-7 du CRPM).

la politique agricole adoptée [687]. L'expérience de l'élaboration de la politique agricole de Bordeaux Métropole, ici présentée, confirme le nécessaire apprentissage où les acteurs apprennent les uns des autres (Pham et Torre 2012, Ibid. ; Callon et al 2014, Op. cit.), où dans cet enrichissement mutuel une certaine forme d'hybridation de la perception agriurbaine semble nécessaire (Poulot 2012, Ibid., 2014c). Fin 2018, un processus agriurbain s'amorce sur l'aire Bordelaise, évolution relevée sur d'autres territoires ici présentée par une recension des publications scientifiques relatives à ces approches.

b) Agriurbanisme : une approche intégratrice de la proximité agriculture et ville

Le concept « d'agri-urbanisme »[688] définit en 2000 par André Fleury a donné naissance au collectif du CERAPT[689], créé en 2007 dans la perspective de faire émerger une nouvelle figure professionnelle, en capacité de répondre à l'ensemble des attentes formulées par les acteurs des territoires « agri-urbains » dans leurs projets. La réflexion a débuté en octobre 2007 par des échanges d'enseignants entre une école d'agronomie (AgroParisTech), une école de paysage (l'ENSP de Versailles) et une école d'architecture (l'ENSA de Versailles). Elle s'est poursuivie à partir de la rentrée 2008 avec la mutualisation d'une partie du programme pédagogique de chacun des trois établissements, et en s'appuyant sur un terrain commun choisi en accord avec une des agences de la Région Ile-de-France. Ces travaux ont conduit à poser les bases d'une approche interdisciplinaire au service de l'action aménageuse, dans l'objectif notamment de limiter la consommation des espaces agricoles et de prendre en compte les fonctionnalités des exploitations agricoles, notamment pour la circulation des engins agricoles et la configuration géométrique des parcelles exploitables, le maintien de la structure foncière et la restauration des réseaux hydrauliques. Cette approche agri-urbaine[690] part du constat que l'agriculture

---

[687] Protection des espaces (PLU, PPEANP, ZAP), stratégie foncière en partenariat avec la Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), l'Établissement public foncier (EPF) et le Conseil départemental dans les deux périmètres stratégiques que sont le PEANP des Jalles et la presqu'île d'Ambès, 400 000 € de crédits annuels pour les acquisitions, mise à disposition de biens pour favoriser les installations.

[688] Orthographié avec un trait d'union par André Fleury et Roland Vidal en 2001, l'auteur de cette thèse a fait le choix de supprimer le trait d'union pour être cohérent avec l'hypothèse d'un agriurbanisme à construire dans une pensée de l'action intégratrice.

[689] CERAPT : Collectif d'enseignement et de recherche en agri-urbanisme et projet de territoire.

[690] Pour Pierre Donadieu le néologisme « agri-urbain » *« est apparu en France, à la fin des années 1990, dans les réflexions de la Direction de l'espace rural et de la forêt du ministère de l'agriculture à la suite du rapport du sénateur Larcher sur les questions périurbaines (1999). Il désigne une action publique visant à mettre en œuvre un projet à la fois agricole et urbain. Les échelles de travail peuvent être aussi bien celle des exploitations agricoles que celles d'une commune ou d'un groupe de communes »* (Donadieu 2003, Ibid.). Il est intéressant de noter que cette réflexion s'amorce à nouveau dans le Ministère de l'Agriculture mais ne diffuse pas dans les milieux de l'urbanisme. Comme évoqué précédemment, les initiatives du Ministère de l'Agriculture dans le champ de l'aménagement de l'espace ont systématiquement été ignorées ou mises à l'écart lors des arbitrages politiques (notamment avec la suppression des ZEP et l'ignorance des PAR lors de la mise en œuvre de la décentralisation

professionnelle moderne fonctionne dans un marché mondialisé, qu'elle s'inscrit dans une gouvernance entrepreneuriale de filière, ce qui lui fait quitter la gouvernance locale. Cette *« distanciation entre la décision agricole et les citadins exclut de fait les agriculteurs de la gouvernance locale, et les habitants ne comprennent plus l'agriculture »* (Fleury et Vidal 2008, Ibid., p. 40). L'espace agricole périurbain devient un enjeu de territoire entre les nouveaux habitants, ignorant tout de l'agriculture et ceux d'implantation séculaire. *« L'enjeu du développement durable impose de construire la Ville-nature avec l'agriculture et de formuler une nouvelle gouvernance »* (Ibid., p. 46). Dans cet article les auteurs s'appuient sur un état des lieux de la place de l'agriculture dans l'aménagement territorial, ils traduisent les enjeux d'une nouvelle approche interdisciplinaire au service d'une nouvelle gouvernance où les agriculteurs participent. Il s'avère nécessaire de repenser la ville et son expansion en tenant compte de l'ensemble des échelles d'espaces (ouverts ou bâtis) et des acteurs concernés. Il est nécessaire de reconsidérer les fonctions agro-alimentaires de l'agriculture pour qu'elle puisse aussi répondre aux attentes issues de la proximité citadine, *« tout en garantissant les conditions spatiales qui permettent le fonctionnement technique et économique des exploitations »* (Vidal et Fleury 2009, Ibid., p. 12). L'état des lieux réalisé par Roland Vidal et André Fleury en Ile-de-France, sur l'évolution de l'agriculture et de la planification stratégique, met en visibilité cette nécessité d'approche interdisciplinaire au service d'une nouvelle gouvernance. Les auteurs soulignent les limites du renforcement normatif, essentiellement dans le champ environnemental, pour protéger l'agriculture. Si la planification stratégique permet de fixer les grandes orientations d'aménagement, elle ne permet pas d'assurer la fonctionnalité des zones agricoles. L'approche historique de l'évolution des documents de planification en Ile de France, est éclairante sur ce point-là (Ibid., p. 130-132).

Le premier Schéma Directeur de 1965 organise l'expansion de la ville selon des logiques strictement urbaines. Celui de 1976, introduit la notion de « zone naturelle d'équilibre » qui permet de révéler l'espace intermédiaire jusqu'alors ignoré. Avec le Schéma Directeur de 1994, cet espace intermédiaire donne naissance à la notion de « ceinture verte », avec une vision paysagère et environnementale. La fonction alimentaire de l'agriculture est abordée, cependant les mesures de protections sont encore trop conditionnelles pour en faire une priorité[691]. C'est l'initiative locale, à partir des ceintures vertes du Schéma Directeur de 1994 qui a permis

---

de l'urbanisme, et le maintien à l'écart du Ministère de l'Agriculture lors des réorganisations ministérielles du Grenelle de l'environnement).

[691] Des processus analogues sont précédemment analysés dans cette thèse pour les métropoles de Grenoble, Rennes et Bordeaux.

l'émergence de ce qui a été qualifié de « programme agri-urbain ». Ainsi la participation de l'agriculture à la gouvernance locale se réalise et contribue à une meilleure habitabilité, et ces projets d'initiative locale sont intégrés dans le Schéma Directeur de la Région Ile de France (SDRIF) 2008 (Ibid., p. 131 ; Poulot 2014c, Ibid.). De même, la mise en place des Parcs Naturels Régionaux (PNR), à l'initiative des associations de défense de la nature et des paysages, a permis de protéger les vallées humides où l'agriculture était menacée par l'urbanisation (Vidal et Fleury 2009, Ibid.). La structure PNR a aussi permis de dépasser les limites administratives, qui ne correspondent plus aux espaces d'usages des différents acteurs, ceci par l'implication des différents échelons territoriaux, de la commune à l'Etat, dans son organisation fonctionnelle.

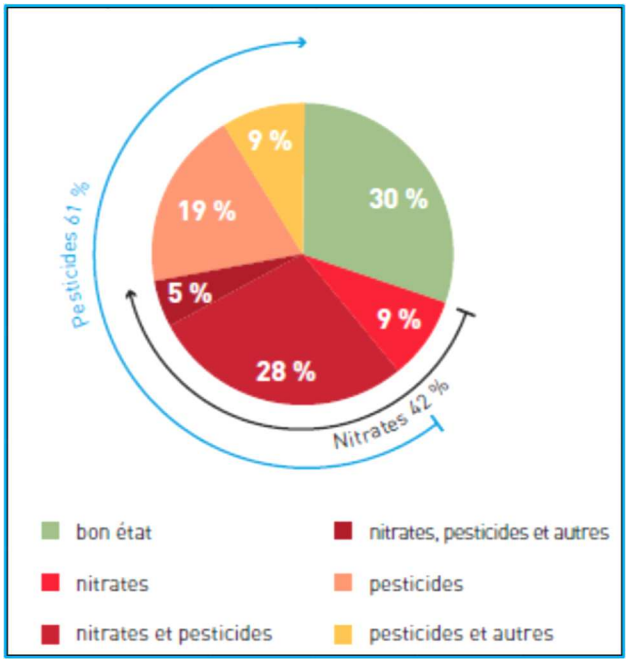
L'objectif de cette nouvelle approche est de passer du projet agri-urbain d'Ile de France à « l'agri-urbanisme », d'éviter les erreurs d'échelle, de respecter la fonctionnalité de l'agriculture, d'éduquer le regard et d'inventer des alternatives au pavillonnaire consommateur d'espace sur des territoires souvent agricoles (Ibid.). La nouvelle spécialité en « agri- urbanisme » que proposent André Fleury et Roland Vidal *« consiste à prendre en compte dans un même projet territorial les besoins et des désirs de la ville autant que ceux de l'agriculture, en évitant de s'éloigner des réalités sociales, économiques et culturelles de ces deux mondes »* (Ibid., p. 138). Cependant, dans cette approche agri-urbaine, l'agriculture ne semble pas réellement interrogée dans son rapport à la société au regard notamment de son impact socioéconomique et environnemental. Ainsi, les auteurs indiquent que l'agriculture productiviste des grandes plaines céréalières au contact de l'urbain ne doit pas être remise en cause dans l'aménagement de l'espace, et qu'il faut changer le regard plutôt que l'agriculture (Vidal 2011; Toumi et Vidal 2011). L'agriculture productiviste est nécessaire dans les grandes plaines céréalières du Bassin parisien au regard de la qualité des sols pour assurer une production alimentaire suffisante, mais elle doit cependant évoluer pour une meilleure prise en compte de son impact environnemental (Vidal 2010b; 2010a, Ibid.). Effectivement, l'état des lieux 2019 des masses souterraines d'eau publié par l'agence de l'eau Seine Normandie rappelle que cette agriculture productiviste est la principale cause des pollutions qui affectent 70 % de ces ressources (Figure 58)[692]. De plus, les grandes superficies de monoculture des plaines

[692] *« Les principaux paramètres déclassants pour les 40 masses d'eau en état chimique médiocre sont les nitrates, ainsi que des herbicides ou leurs métabolites dont certains ne sont plus utilisés depuis des années mais dont la présence dans l'environnement est très persistante. Par exemple, deux masses d'eau sont déclassées exclusivement par un métabolite de l'atrazine (herbicide dont l'utilisation est interdite depuis 2003). On observe également le déclassement de trois masses d'eau souterraine lié à des pollutions industrielles historiques.*

Le diagramme de la **Figure 58** *illustre le pourcentage de masses d'eau déclassées par famille de paramètres »* (Source : Agence de l'eau Seine Normandie, Etat des lieux 2019, p. 57).

céréalières du Bassin parisien ont fait l'objet de remembrement avec d'importants linéaires de haies arrachées, ce qui a sérieusement appauvri *« la flore et de la faune naturelles et sauvages inféodées aux plaines agricoles »* (Pussemier et Goeyens 2017, p. 44)[693]. L'impact de l'agriculture dans la perspective de son inscription dans un objectif de développement territorial durable doit être évalué par la prise en compte de sa propre durabilité (restreinte ou interne)[694] mais aussi dans sa contribution à la durabilité territoriale (étendue ou externe)[695] (Soulard 2014, p. 104).

Figure 58 : Répartition des paramètres déclassant l'état chimique des masses d'eau souterraine dans le bassin Seine Normandie



Source : Agence de l'eau Seine Normandie, Etat des lieux 2019, p. 57.

Inévitablement, une telle démarche interroge le mode de production par son impact sur l'écosystème, s'intéresse à la qualité des denrées alimentaires produites. Par exemple pour le blé, en région Ile de France propice à cette culture, les rendements à l'hectare ont progressés de

---

[693] A ce jour, *« on ignore encore beaucoup de choses sur ce que les perturbations des pratiques agricoles peuvent induire comme effet sur le destin de la faune indigène comme, par exemple, les espèces hibernantes de petits mammifères. […] Aujourd'hui, des études sont menées en écologie pour arriver à mieux comprendre comment ces changements influent sur le rythme de vie rapide des organismes vivant dans les agroécosystèmes. Ainsi, des chercheurs alsaciens de l'Université de Strasbourg (Tissier et al., 2017a) ont étudié pour la première fois le rôle conjugué des changements climatiques et agricoles dans le déclin alarmant du hamster européen (Cricetus cricetus). La menace d'extinction est particulièrement élevée dans la partie occidentale de sa zone de distribution (Pays-Bas, France, Allemagne et Belgique) »* (Pussemier et Goeyens 2017, Ibid., p. 44-45).

[694] *« La « **durabilité agricole (restreinte ou interne)** » s'évalue à l'échelle de l'exploitation agricole ou du système d'activités. Cette notion est proche du concept de pérennité - désignant la capacité d'un système à durer dans le temps - à ceci près que le concept de pérennité se limite aux dimensions économiques et sociales tandis que la durabilité restreinte comporte en plus la dimension environnementale »* (Ibid.).

[695] *« La « **durabilité territoriale (étendue ou externe)** » désigne la contribution de l'exploitation agricole à la durabilité d'échelles territoriales englobantes, tels que le territoire urbain ou le pays, jusqu'à la planète. Ainsi, la durabilité de l'agriculture urbaine va se référer à différentes échelles territoriales où s'expriment des enjeux multiples »* (Ibid.).

deux à trois quintaux par an entre 1970 et 1980 (données de la FAO[696] in (Vidal 2011, Ibid., p. 6)[697]. Cet accroissement de la productivité, par l'utilisation de fertilisants chimiques et surtout le croisement de variétés pour en accroitre la productivité, est remis en cause par des chercheurs en nutrition, notamment au regard des intolérances au gluten qui se développent et de la baisse de qualité nutritive de ces blés (De Lorgeril 2015). Ainsi, la recherche est-elle interpelée pour évaluer la qualité de la nourriture pour protéger la santé, à un coût acceptable pour tout budget, sans participer à la dégradation accélérée de l'environnement (changement climatique compris) qui caractérise l'époque. Pour Michel De Lorgeril ce défi est-il fou et comment hiérarchiser les choix (Ibid)[698] ?

La complexité d'une approche écosystémique agriurbaine conduit à penser la ville depuis sa périphérie et à penser l'agriculture hors des bassins de production (Poulot 2014c, Ibid.). Dans les programmes « agri-urbains » de la Région Ile de France (IdF) l'agriculture s'affirme vraiment comme multifonctionnelle, et s'affiche comme projet de bien commun (Poulot 2006; Fleury et Vidal 2008, Ibid.; Vidal 2009a; Guiomar 2015, Ibid.), dans le cadre d'une nouvelle gouvernance où les associations et les agriculteurs sont associés dans un dialogue institué avec les élus (Guiomar 2015, Ibid.). Cette approche transversale de l'aménagement de l'espace, analysée par Xavier Guiomar pour les 15 projets agri-urbains de la région IdF, contribue à rapprocher les espaces, les productions, et les producteurs des habitants-consommateurs, à relier les personnes dans les échanges et avec le territoire, ainsi qu'à une appropriation de l'agriculture du sol aux labels. Le processus de construction agriurbaine passe par un apprentissage commun dans la mobilisation des acteurs où l'agriculture est à la croisée de projets de vie, puis vient un temps de territorialisation où l'agriculture est à la croisée des projets de territoires. *« […] le degré réel de territorialisation de l'agriculture se mesure surtout à la multiplicité des liens économiques, sociaux, culturels, environnementaux qui l'ancre quotidiennement dans le cadre de vie des habitants »* (Ibid., p. 424). Enfin, la pérennisation se construit dans une nouvelle gouvernance locale « au secours » de l'agriculture qui est convoquée « au secours » de la société (Ibid.). Pour Xavier Guiomar l'objectif de ville durable

---

[696] FAO : Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture.

[697] *« Entre 1970 et 1980, d'après les données de la FAO. Sur une période plus longue, les rendements moyens sont passés de 25 à 70 quintaux entre 1960 et 1990, soit une progression annuelle moyenne de 1,5 Qx/an »* (Vidal 2011, Ibid., p. 8).

[698] « *Cette nouvelle* ***Révolution agricole*** *sera faite, bien sûr, par ceux qui travaillent la terre et les aliments-animaux ; mais nous scientifiques, médecins, citoyens et consommateurs, nous devons l'accompagner et l'encourager. Car la crise agricole actuelle – qui n'est pas vraiment nouvelle puisque, par exemple, elle fait partie du paysage communautaire européen depuis la naissance de l'Union Européenne – ne fait que refléter une crise de civilisation plus large qui ne concerne pas que l'agriculture. C'est notre mode de vie et notre rapport au monde qui doivent se modifier. Et c'est urgent, pour la santé de chacun et pour la santé de notre planète »* (De Lorgeril 2015, p. 425)

passe par la mise en proximité de la ville durable et la durabilité de l'agriculture (péri) urbaine par la mobilisation de la ville (Ibid.). Cette interaction nécessaire de l'agriculture et de la ville pour un développement durable des territoires est soulignée par les scientifiques des programmes de recherche agriurbains en région IdF, mais aussi dans d'autres contextes comme à Montréal (Duchemin et al. 2010, Ibid.) ou à Genève (Mumenthaler et Salomon Cavin 2018, Ibid.).

Cette recherche interroge et vise à faire progresser le concept d'agriurbanisme ainsi posé au regard des limites ici identifiées. Parmi ces limites, la nouvelle gouvernance mise en place semble encore au stade de l'apprentissage mutuel où les acteurs apprennent les uns des autres (Pham et Torre 2012, Ibid.), dans un processus « gagnant-gagnant » où la ville et l'agriculture se réinventent (Poulot 2014c, Ibid.). Cependant, la controverse nécessaire à l'élaboration de compromis (Ascher 2010a, Op. cit. ; Callon et al 2014, Op. cit.) est évitée par la recherche du consensus autour du paysage, du cadre de vie (Vidal et Fleury 2009, Ibid. ; Poulot 2014c, Ibid.) et en définissant l'agriculture comme bien commun (Donadieu 2012, Ibid.). Les projets agri-urbains de la région IdF construisent une organisation de l'espace contribuant à contenir l'urbanisation et à pérenniser les espaces agricoles sous pression urbaine, l'interaction agriurbaine s'amorce (Guiomar 2015, Ibid.) et semble encore largement à investiguer. L'agriculture objet de divergences dans sa visée de soutenabilité, parmi les acteurs agricoles comme dans la société, mais aussi objet de conflits d'usage de l'espace, n'est pas interrogée sur son impact socioéconomique et environnemental comme moyen de l'aménagement territorial durable. A ce jour, ce questionnement de l'agriculture s'opère par le développement de l'agriculture urbaine qui s'organise dans des modes alternatifs de conduite des cultures et de relation à la ville. La mise en relation de l'agriculture urbaine et périurbaine est en questionnement dans la Métropole bordelaise comme contribution à l'interaction entre la ville et l'agriculture, mais aussi comme moyen de construction des coopérations avec les territoires hors des limites de la Métropole.

Bordeaux Métropole : l'agriculture devient une modalité de l'aménagement urbain

La politique agricole bordelaise définie par la délibération du conseil de Métropole du 30 novembre 2018 s'inscrit dans un objectif d'accélération du *« mouvement de transition agricole et alimentaire »*, par l'adoption d'une politique agricole métropolitaine globale afin de coordonner les actions en cours (2/3 du programme) et d'en développer de nouvelles (1/3 du programme) en accord avec la réalité du territoire. Cette politique locale construite en

partenariat avec la région Nouvelle-Aquitaine et le département de la Gironde, *« a pour objectif de faciliter le développement des activités agricoles de production, de valorisation et de commercialisation. Elle a pour enjeu majeur l'efficacité de la production agroalimentaire sur le territoire métropolitain et s'inscrit à ce titre dans le Plan d'actions pour un territoire durable à haute qualité de vie adopté en 2016 »*[699]. Cette politique vise à répondre à un enjeu nourricier, économique et environnemental, mais aussi un enjeu d'innovation et d'expérimentation pour assurer l'adaptation et la durabilité des exploitations, et enfin un enjeu éducatif et social. Les deux piliers essentiels des objectifs sont *« la vitalité économique des entreprises agricoles multifonctionnelles et leur contribution à la gestion de l'environnement au bénéfice de tous les habitants, dans une logique d'adaptation au changement climatique »*[700]. L'agriculture est ainsi posée comme une des modalités de l'aménagement urbain durable[701], situation qui est favorisée par les 62 % des terres agricoles (4 078 Ha) situées en zone inondable, où l'accompagnement de la métropole est une demande des acteurs agricoles. Dans le processus d'élaboration collaborative du projet, la métropole a considéré que les meilleurs gestionnaires des zones humides seraient les agriculteurs. Ainsi, une ligne budgétaire d'aide directe de 150 000 € annuels[702] est prévue pour l'adaptation au risque inondation et au financement de missions d'intérêt général, d'adaptation au changement climatique, des pratiques agricoles et services écosystémiques[703]. Les services apportés à la population dans ces espaces de nature se réalisent ainsi dans un partenariat public-privé. Néanmoins, au regard de la connaissance de l'environnement et du milieu dans lequel les services de la Métropole interviennent, se pose la nécessité d'acquérir une culture dans les différents domaines pour comprendre les acteurs et l'écosystème, avoir la capacité de mobiliser les expertises nécessaires[704]. *« […] que les milieux urbains redécouvrent totalement ces questions nature et agriculture, c'est bien pour tout le monde, et même si les gens ne le comprennent pas »*[705]. Pour la métropole, moins de 200 exploitations au regard de 80 000 de la Région, ce n'est pas un problème quantitatif, mais

---

[699] Source : délibération du conseil de Métropole du 30/11/2018.

[700] Ibid.

[701] Le PLU de 2006 s'est avéré efficace pour stabiliser la SAU (6 291 Ha en 2000 et 6 585 Ha en 2010), mais s'avère insuffisant pour pérenniser l'activité agricole. En effet, les terres agricoles sont sous utilisées (6 585 ha de SAU sur 9 172 ha d'espaces agricoles), avec une progression des friches (2 587 ha) et des terres agricoles potentiellement mutables (1 922 ha) (Source : Conseil consultatif de gouvernance alimentaire durable, atelier de fabrique du 01/02/2018). Cette situation interpelle une action publique agricole territorialisée.

[702] Sur un budget annuel consacré à l'agriculture de 1 200 000 €, en plus des 150 000 € d'aides directes, 400 000 € sont consacrés aux acquisitions foncières (soit 40 Ha/an), 150 000 € pour la consolidation des partenariats (institutions, Marché d'Intérêt National (MIN), associations professionnelles, recherche et enseignement supérieur, PNR, métropoles voisines) et 500 000 € au plan d'actions (dont 250 000 € pour les PPAENP des Jalles).

[703] Entretien du 14/11/2018 avec Alain De Framond et Renaud Morin, Bordeaux Métropole, Direction de la nature.

[704] Pour s'inscrire dans la transition les services de la métropole développement des partenariats comme celui avec l'association technique fruits et légumes de la Gironde (ATFL 33) qui accompagne la collectivité et les agriculteurs (technique et gestion) (Ibid.).

[705] Ibid.

bien un enjeu pour le fonctionnement de l'écosystème urbain. Il est nécessaire de construire une synergie entre les différents types d'agriculture et les différentes actions sur les questions alimentaires et sociales (notamment par les jardins partagée, épiceries solidaires, débats publics et dispositifs de vulgarisation)[706]. Pour ce faire, si en 2012 l'objectif de développer l'agriculture biologique était affiché, en 2018 les services ont alerté les élus sur le risque que cela comportait au regard de la profession agricole, et de la nécessité pour les politiques publiques d'influer sur l'orientation culturale. Le changement est ainsi envisagé par l'exemple, il est prévu de ne pas systématiser mais d'accompagner, de s'inscrire dans la transition écologique et énergétique. La transition s'opère lors d'une adaptation imposée à l'exploitation (règlementation, sinistre, conséquences climatiques), les exploitants sont des entrepreneurs, ils regardent le rapport investissement et travail au regard du résultat de l'exploitation[707]. Pour accompagner le changement il est aussi envisagé de créer un espace d'échange type club des entreprises, élargi aux acteurs impliqués mais non agriculteurs. *« Il y a un besoin de remettre en culture et recharger en savoir nos exploitants »*. L'agriculture productiviste travaille sur un support neutre, travailler sur l'écosystème c'est prendre en compte la vie du sol, le fait qu'il peut travailler avec l'agriculteur ou contre lui et qu'il peut mourir[708].

En mai 2019, la Direction de la nature de Bordeaux Métropole recense 32 projets agricoles qui se répartissent en trois catégories : 19 projets publics-privés (12 en cours et 6 à l'étude), 13 projets privés (7 en cours et 6 à l'étude). Vis-à-vis du zonage du PLU, 19 projets sont en zone agricole, 3 en zone naturelle, 5 en sur-zonage de nature, 1 en zone humide et 5 en zone urbaine (cf. annexe 7). Cet état des lieux montre une multiplicité de situations, tant du point de vue de la diversité des porteurs de projet (privé ou public-privé), que de l'environnement d'exercice de l'activité (diversité des sols, diversité des milieux et diversité des règles d'usage des sols). Cette pluralité génère différents types de montages juridiques et de multiples formes d'organisations productives et commerciales, l'ensemble se construisant dans des hybridations pragmatiques pour concrétiser les projets. Au-delà de l'interaction entre les différents types d'agriculture et les habitants de la Métropole, des collaborations avec les territoires périphériques sont à envisager pour un processus agriurbain multiscalaire. Ce processus est investigué au paragraphe suivant par la dimension interterritoriale du projet local de

[706] Ibid.

[707] Ibid.

[708] Ibid. Par exemple un viticulteur qui a laissé un terrain en friche pendant 18 ans constate qu'il n'y a pas de strate herbacée sur les parcelles, ce qui révèle une dégradation durable des sols. Ce constat interpelle une agriculture qui a recours aux herbicides et produits phytosanitaires.

développement durable et les apports de la gouvernance alimentaire, dispositif de la LAAA de 2014.

Conclusion chapitre A-4 : un apprentissage interactif multi acteurs pour une transition écologique et énergétique

Les processus à l'œuvre dans les territoires ces soixante dernières années ont conduit, comme évoqué précédemment, à une déterritorialisation de l'agriculture et des urbains qui se traduit par un évitement ou une ignorance mutuelle (Fleury et Vidal 2009, Ibid. ; Magnaghi 2014, Op. cit.). L'hybridation de ces deux mondes jusque-là séparés (urbain et rural) conduit à ce que 46 % des exploitations agricoles soient en contact avec l'urbain en 2010[709](Aubry 2014, Ibid.). L'urbanisation de l'agriculture et l'agrarisation de la ville contribuent à une inscription durable de l'agriculture urbaine (AU) dans la ville (Ernwein et Salomon-Cavin 2014, Ibid.) comme modalité de la ville durable. L'AU répond à un premier objectif politique de mise en interaction des acteurs et des espaces et elle permet ainsi d'interpeller l'agriculture productiviste, par le développement d'innovations productives et d'échanges d'expériences. La viabilité économique de l'AU devient un enjeu majeur pour ne pas occulter le débat sur la place de l'agriculture dans la société (Ibid.) et contribuer à la mettre au service des agriculteurs, par une mise en réseau avec l'agriculture périurbaine et rurale pour faire progresser les connaissances du fonctionnement écosystémique. Les expériences conduites au sein de Bordeaux Métropole, notamment la microferme de Floirac, se fixent cet objectif de viabilité économique assurée par une « agriculture de niche »[710] ou dans une interdépendance solidaire avec les consommateurs, visant ainsi à promouvoir l'innovation. Un deuxième objectif socio-éducatif est révélé par la recension de publications scientifiques et confirmé par l'analyse de l'action publique mise en œuvre à Bordeaux Métropole. Le dernier aspect de l'AU est qu'elle contribue à une « hybridation » tant technique, qu'organisationnelle et juridique, qui stimule l'amorce d'un processus de transition invitant à l'évolution législative pour en assurer sa continuité.

Dans cette partie, **les limites identifiées du concept d'agriurbanisme, tel que défini et mis en œuvre en région IdF, traduisent une difficulté à organiser la controverse nécessaire à la gestion des problèmes publics portés par chacun des acteurs avec la connaissance qu'ils en ont** (Callon 1986, Ibid.). **Cet obstacle est contourné par l'évitement du questionnement du modèle agricole productiviste**. Ce phénomène est précédemment constaté pour la métropole Grenobloise (en particulier pour la CAPV) ou pour la CABB où l'affichage d'un objectif d'agriculture biologique s'avère bloquant pour les représentants de la profession

[709] Situées dans une aire urbaine au sens INSEE 2010.

[710] Une **agriculture de niche** est une agriculture qui produit des denrées spécifiques qui ne peuvent pas être mises en concurrence sur un marché car elles constituent un produit spécifique (Campagne et Pecqueur 2014, Op. cit.).

agricole. De même sur Rennes la charte agricole consensuelle ne constitue pas un véritable levier pour une transition écologique et énergétique de l'agriculture. Les exemples de la gestion du conflit de la pomiculture en Corrèze ou des modalités de mise en œuvre de la politique agricole de Bordeaux Métropole, valident l'efficacité de la construction de compromis sur des objectifs collectivement définis avec l'ensemble des acteurs. Dans ce processus, **l'expérimentation permet la démonstration par l'exemple**, **ce qui peut s'interpréter comme une démonstration empirique de l'évolution du système de production par une coproduction des acteurs** (Friedberg 1997, Op. cit.). La mise en réseau des acteurs et l'échange d'expériences permettent un apprentissage collectif multi acteurs. Ces premiers enseignements de l'agriculture urbaine et du concept d'agriurbanisme mis à l'épreuve, en complément des enseignements de l'activation de la ressource territoriale et de l'approche territorialiste, vont être à présent conceptualisés dans le chapitre suivant, pour construire une pensée agriurbaine de l'action.

B. Agriurbanisme, d'une pensée de l'action à une stratégie territoriale

Après la mise à l'épreuve du concept d'agriurbanisme défini par André Fleury et Roland Vidal, ce chapitre propose les modalités de construction d'une pensée agriurbaine de l'action en vue du passage à un agriurbanisme opérationnel.

La première base de cette construction est constituée par le projet local comme solution au problème identifié de préservation des sols agricoles (B-1), par une autonomie d'action dans un objectif de développement durable (B-1-a)). La notion polysémique de développement durable est ici précisé par la mobilisation de la littérature scientifique (B-1-b)), les stratégie locales de mise en œuvre sont analysées, notamment pour l'agenda 21 local (B-1-b)-(1)) et le Plan climat air énergie territorial (PCAET) (B-1-b)-(2)).

La gouvernance alimentaire présente depuis une dizaine d'années dans l'action publique locale a été consolidée avec la LAAAF de 2004 et les PAT. En quoi la gouvernance alimentaire peut-elle constituer un levier pour la ville durable et contribuer à la préservation des sols agricoles ? La littérature scientifique est ici mobilisée pour définir ce nouvel objet qu'est le « fait alimentaire » (Brand 2015, Op. cit.) ainsi que le système alimentaire sujet qui s'invite dans l'aménagement de l'espace (Rastoin et Ghersi 2010, Op. cit.). La gouvernance alimentaire qui a fait l'objet d'importants travaux de recherche internationale présentés dans un ouvrage collectif (Brand et al 2017, Op. cit.), se présente comme un levier pour la ville durable, voire comme pièce manquante dans l'action aménageuse (Morgan 2014 in Brand et al., Op. cit., 2017, p 103). Ce nouvel objet est ici confronté aux expériences en cours sur les terrains de recherche bordelais (B-1-c)).

La construction d'une pensée agriurbaine de l'action (B-2), à partir d'une relation d'opposition de la ville avec la nature encore présente (B-2-a)), invite une agriculture durable en synergie avec le territoire (B-2-b)-(1)). Cette construction se fonde sur une deuxième base (après le territoire) qui est l'écosystème agriurbain (B-2-b)) où la biodiversité (B-2-b)-(2)) et le sol vivant (B- 2- b)- (3)) doivent mobiliser toutes les attentions des humains pour assurer une coévolution durable avec leur environnement naturel et vivant. Cette coévolution avec le milieu ambiant

mobilise une inversion du regard des urbanistes pour la gestion et la production de la ville qui s'opère à partir des espaces ouverts agricoles et naturels, pour « soigner » les espaces urbains dans une perspective de ville durable (B-2-c)).

Le passage de la pensée agriurbaine de l'action à l'agriurbanisme opérationnel se réalise par l'élaboration d'une stratégie territoriale (B-3) qui exige une évolution de la gouvernance locale, aux contours flous depuis l'introduction du « new management » (Bevir 2013) dans les politiques publiques (B-3-a)). L'urbanisme s'exerçant dans le cadre des finalités, dispositifs et instruments définis par le législateur, il convient de préciser le positionnement de la règle de droit au regard de la stratégie territoriale mise en œuvre (B-3-b)). L'interaction agriurbaine, comme levier pour une gestion économe des sols et la préservation des espaces agricoles, croise la question foncière omniprésente dans l'aménagement de l'espace ; les évolutions législatives présentes dans le débat scientifique et politique sont ici interrogées et mises en perspective (B- 3-c)).

Cette thèse réalisée par un professionnel expérimenté se devait d'aborder l'ingénierie territoriale car le sujet est peu présent dans la littérature scientifique. Le choix d'une diversité de terrains, par l'approche praxéologique mobilisée et la mise en situation dialogique des différentes situations, permet une analyse de l'ingénierie territoriale et du rôle des urbanistes (B- 3-d)).

1. Agriurbanisme, le projet local comme solution par une autonomie d'action

Il est au préalable nécessaire d'appréhender les interactions des établissements humains avec leur environnement (Magnaghi 2014, Op. cit.), et plus particulièrement les modalités de définition de l'action avec la nature et le vivant, en mobilisant notamment les résultats de recherche en anthropologie sociale clinique du travail chez les petits paysans de zones « déprimées » de l'hexagone (Salmona 2010, Ibid.). Les recherches de Michèle Salmona ont confirmé que dans les espaces socioprofessionnels spécifiques des métiers de l'artisanat et de l'agriculture, l'évocation orale ou en pratique du travail montre le plaisir et la souffrance au travail, ainsi que la relation à la matière, à la nature et la société. La vulgarisation des technosciences dans ces domaines de production, en particulier pour l'agriculture à partir de recherches réalisées en laboratoire (à l'INRA[711]), a entrainé une perte de savoirs expérientiels, une paupérisation des savoirs chez les paysans, par l'introduction d'une manière « raisonnée » de penser la nature et le vivant qui a fait perdre sens à la pensée de l'action[712]. Les risques, les aléas et les catastrophes qui étaient intégrés dans la pensée de l'action des pratiques agricoles traditionnelles sont effacés par la pensée rationnelle (Ibid., pp. 187-188). La modernisation de l'agriculture opérée par le développement de savoirs rationnels et de formations algorithmiques (Salmona 1994, Op. cit.), a touché le cœur de l'identité des producteurs, le rapport à leur travail, à la société et au vivant (Demeulenaere et Bonneuil 2010). Cette coupure avec la nature et le vivant est encore plus marquée chez les urbains qui n'ont pas de lien avec la production agricole et qui sont transformés, par des appareils techno-financiers toujours plus globaux et a-spatiaux, en utilisateurs et consommateurs (Magnaghi 2014, Ibid., p. 77). Le processus plus général de déterritorialisation progressive des activités humaines est ainsi caractérisé par *« l'oubli des éléments fondateurs des lieux (notamment dans la ville) dans la production des établissements contemporains à l'ère actuelle de la mondialisation »*. Ce processus est aussi marqué par *« l'amnésie des savoirs et des compétences liés au processus de construction de la ville et du territoire »* (Ibid., p. 38). Cette perte de repères dans le fonctionnement de la nature et du vivant invite à un apprentissage multi acteurs dans la construction agriurbaine, pour stimuler les interactions nécessaires entre la ville et l'agriculture, dans le prolongement des résultats obtenus pour l'agriculture urbaine évoquée précédemment.

---

[711] INRA : Institut National de Recherche Agronomique créé en 1946 au service de la modernisation de l'agriculture, en réponse aux besoins alimentaires.

[712] Phénomène abordé dans la première partie de thèse traitant de l'évolution de l'agriculture depuis la modernisation amorcée à la fin des années 1950.

Pour définir cet apprentissage nécessaire afin de retrouver une coévolution consciente entre les établissements humains et leur environnement, il est ici proposé d'examiner les conditions de mise en œuvre d'un processus d'autogouvernement (Magnaghi 2014, Ibid.) dans une perspective de développement territorial durable (B-1-b)), puis d'appréhender en quoi la gouvernance alimentaire qui se met en place peut constituer un levier pour la ville durable (B-1-c)).

L'approche praxéologique[713] décrite en introduction trouve ici toute sa pertinence, car elle permet notamment de confronter le savoir acquis par l'action dans une coopération dialogique, et de réintroduire dans le creuset de l'action toute idée nouvelle, toute innovation, toute « vérité » issue du dialogue, mais aussi les apports de la recherche (Lhotellier et Saint-Arnaud 1994, Ibid.). Dans le cadre d'une reconnexion nécessaire des établissements humains à la nature et au vivant, l'organisation de la controverse comme mode d'exploration et d'apprentissage (Callon et al. 2014, Ibid.) pour les acteurs d'un territoire s'avère nécessaire au regard des situations précédemment analysées. Cet apprentissage suscité par les controverses sociotechniques pour donner du sens à l'action (Salmona 2010, Ibid.), vise à problématiser un objectif de développement territorial durable partagé (résultat d'un compromis), à partir des visions portées par chacun (Callon 1986, Ibid. ; Callon et al. 2014, Ibid.). Pour ce faire l'autonomie d'action pour une inscription territoriale dans une trajectoire d'auto-soutenabilité (Magnaghi 2014, Ibid.) est ici explorée, et la gouvernance alimentaire questionnée comme levier pour la ville durable.

a) L'autonomie d'action des territoires pour un développement durable dans un processus agriurbain

Les éléments de cette recherche présentés jusqu'ici, pour la CABB comme à Bordeaux Métropole, mis en dialogue avec les publications scientifiques mobilisées, permettent de dégager une tendance qui se vérifie sur l'ensemble des territoires, au regard de l'objectif unanimement partagé de gestion économe de l'espace. Tout d'abord, l'approche exclusivement réglementaire de la planification stratégique et spatiale est confirmée comme inopérante dans

[713] *« **La praxéologie** est une démarche construite (visée, méthode, processus) d'autonomisation et de conscientisation de l'agir (à tous les niveaux d'interaction sociale) dans son histoire, dans ses pratiques quotidiennes, dans ses processus de changement et dans ses conséquences »* (Lhotellier et St-Arnaud 1994, Ibid., p. 95). Une des dimensions « substantielle » de la *praxis* est de rechercher *« des contenus de la vie bonne pour le plus grand nombre »* (Tosel 1993, p. 24).

un contexte d'accroissement du contentieux, notamment pour Saint-Viance en Corrèze et Salles en Gironde. Ensuite, l'évitement de la question agricole analysée dans nombre de situations, à la CABB et en Gironde (terrains de recherche), comme dans les agglomérations de Rennes et de Grenoble, certes dans des contextes différents et avec des résultats inégaux, limite l'efficacité de l'action publique pour renforcer la résilience[714] de l'écosystème territorial, et l'interaction agriurbaine s'amorce difficilement. En revanche, la mobilisation de la ressource territoriale (Campagne et Pecqueur 2014, Op. cit.) relevée pour la commune d'Ayen en Corrèze, la prise en compte de la dimension socioéconomique de l'agriculture dans l'action publique locale, relevée notamment pour Allassac (19), Peujard (33) et Bordeaux Métropole, amorce un processus agriurbain qui se conforte. De même, l'agriculture urbaine et l'approche territorialiste stimulent l'interaction de l'agriculture et de la ville, ce qui renforce la résilience des territoires concernés. **Cette diversité des situations ici examinée met en visibilité l'efficacité de la recherche d'autonomie[715] pour pérenniser une agriculture sous contrainte**. Les acteurs agricoles augmentent leur autonomie par la diminution des intrants, la transformation des produits, la valorisation de productions spécifiques et la vente directe. Les collectivités locales procèdent à l'activation de la ressource territoriale dans les démarches de développement local. Les organisations locales d'acteurs publics, privés et associatifs, analysées dans cette thèse et dans la littérature scientifique mobilisée, sont des systèmes complexes qui organisent leur autonomie en interrelation avec leur environnement local et global. Ces systèmes complexes doivent se fermer au monde extérieur afin de maintenir leurs structures et leur milieu intérieur pour éviter une désintégration, et c'est leur ouverture sur l'extérieur qui permet cette fermeture (Morin 2005, Op. cit.). Ces processus à l'œuvre permettent d'échapper aux effets négatifs d'un marché mondialisé où la compétition élimine les plus faibles qui ne peuvent pas survivre, même lorsqu'ils bénéficient des mesures correctives des zones défavorisées (Campagne et Pecqueur 2014, Ibid.). Ce processus d'autonomie est ici présenté comme levier pour accroitre la résilience de l'écosystème local dans une visée de développement territorial durable.

[714] **La résilience** est entendue ici comme concept descriptif permettant de comprendre le processus d'évolution du système qui pourra mener ou non à sa durabilité (Toubin et al. 2012, Ibid.). Pour le fonctionnement du système urbain *« …la résilience systémique renvoie aux notions de renouvellement, de réorganisation, d'émergence ou bien encore de bifurcation »* (Barocca et al. 2013, Ibid., p. 6). Dans le fonctionnement de l'écosystème naturel pour l'agriculture, sa résilience se définie par ses capacités d'autoentretien, de reproduction, de réparation (Griffon 2013, Op. Cit.).

[715] Ici entendue au sens d'autonomie vis-à-vis des marchés, des intrants et moyens à mettre en œuvre pour assurer la production (Ploeg 2014, Op. cit.), de l'implication pour l'activation de la ressource territoriale (Campagne et Pecqueur 2014, ibid.).

b) Le développement durable des territoires comme référentiel politique fédérateur élaboré dans un compromis

Bien que la définition du développement durable retenue pour cette recherche soit donnée en introduction, il convient à ce stade d'en conforter les fondements. *« Le problème à résoudre n'est pas la préservation d'un ordre naturel, mais la difficulté de concilier des intérêts contradictoires de développement économique et social avec des mesures protectrices des milieux »* (Lascoumes 1994, Op. cit., p.99). Cette difficulté se traduit notamment par un évitement ou une ignorance de la question agricole dans l'aménagement de l'espace. Au-delà des différentes visions de l'agriculture portées par les différents acteurs, *« l'ordre du vivant n'est pas simple, ne relève pas de la logique que nous appliquons à toute chose mécanique, mais postule de la logique de la complexité »* (Morin 2005, Ibid., pp. 44-45). *« L'intelligibilité du système doit être trouvée, non seulement dans le système lui-même, mais aussi dans sa relation avec son environnement »* (Ibid., p. 31). Les territorialistes italiens appréhendent la complexité de l'écosystème territorial par la coévolution des établissements humains avec leur environnement, et le territoire posé comme « bien commun » est le produit de cette coévolution orientée vers une augmentation du bien-être (Magnaghi 2014, Ibid.). La « durabilité » de l'écosystème est ici posée comme un objectif d'équilibre élaboré et négocié localement, avec une dimension globale, dans un système d'interaction (entre dimensions économique, sociale, environnementale et spatiale) à différentes échelles territoriales. Cet équilibre ne peut être qu'instable au regard des interdépendances, des aléas et des incertitudes, données à prendre en compte dans l'action publique locale. Pour ce faire, au regard des intérêts antagonistes des différents utilisateurs de l'espace, des conséquences socioéconomiques et spatiales, les apports de l'économie politique du développement durable sont ici mobilisés pour identifier les leviers[716] à la disposition des exécutifs locaux. Bien que les élus locaux bénéficient d'une légitimité à agir par le suffrage universel, le contentieux croissant de l'urbanisme rappelle la nécessité d'élaboration de projets dont la légitimité est construite sur des objectifs partagés à atteindre (objet de compromis), et sur la procédure d'association des acteurs mise en œuvre (Ascher 2010a, Op. cit.).

[716] **Un levier** est entendu au sens de domaine d'intervention ou de compétence pour un exécutif local (commune ou intercommunalité) qui dispose de ses propres instruments, outils, procédures et moyens (Bricas, Soulard et Arnal 2017, p. 123).

Le développement durable au prisme de la grille de lecture de l'économie politique

L'économie politique considère que *« … l'économie ne fonctionne pas indépendamment de la société, et qu'elle « doit » être organisée en adéquation avec un projet de société lui-même porté par un projet politique »* (Figuière et al. 2018, Op. cit., p. XXII). *« L'économique étant pensé ici comme un fait social, la discipline qui l'étudie s'insère dans un ensemble de savoirs beaucoup plus large, les sciences sociales, avec lesquelles elle entretient des liens étroits »* (Petit et Vivien 2016, p. 201, in Ibid., p. XXII). La mobilisation dans cette thèse des approches régulationnistes et institutionnalistes, pour appréhender l'intégration de l'agriculture dans l'économie capitaliste, a permis de mettre en visibilité les effets déstabilisants, dans la profession comme dans l'espace, d'une économie de marché de mise en concurrence des producteurs (Mounier et Mollard 1975, Ibid. ; Lacroix et Mollard 1995, Ibid. ; Laurent 1995, Ibid. ; Fouilleux 2000, 2010, Ibid, 2012, Ibid. ; Fouilleux et Goulet 2012, Ibid ; Laurent et Landel 2017, Ibid.). Ces approches soulignent les interdépendances du secteur d'activité économique agricole avec les agro-industries et les institutions, mais aussi les conséquences des pertes de liens avec le territoire comme espace approprié par les sociétés locales. Dit autrement, les analyses économiques précédemment mobilisées mettent en visibilité cette interdépendance de la société avec l'économie ainsi que les conséquences socio-économiques et environnementales d'une agriculture intégrée au marché mondialisé. Le projet d'économie politique considère que le développement durable ne résulte pas d'un « bon » fonctionnement du marché, mais qu'il est *« … constitutif du projet de société découlant de décisions politiques conscientisées pour posséder une chance de voir le jour »* (Figuière et al. 2018, Ibid., p. XXII)[717]. Les actions publiques locales précédemment évoquées dans différentes situations, mettent en visibilité la nécessité d'un projet local légitime[718] pour inscrire l'évolution du territoire dans les objectifs de développement durable fixés par le législateur. En l'absence de portage politique d'un tel projet les objectifs ne sont pas atteints, enseignements qui s'inscrivent dans les conditions requises pour un développement durable posées par l'économie politique.

Le concept de développement durable s'est construit progressivement à partir des travaux de recherche d'Ignacy Sachs sur le concept d'écodéveloppement, et il est traduit dans la

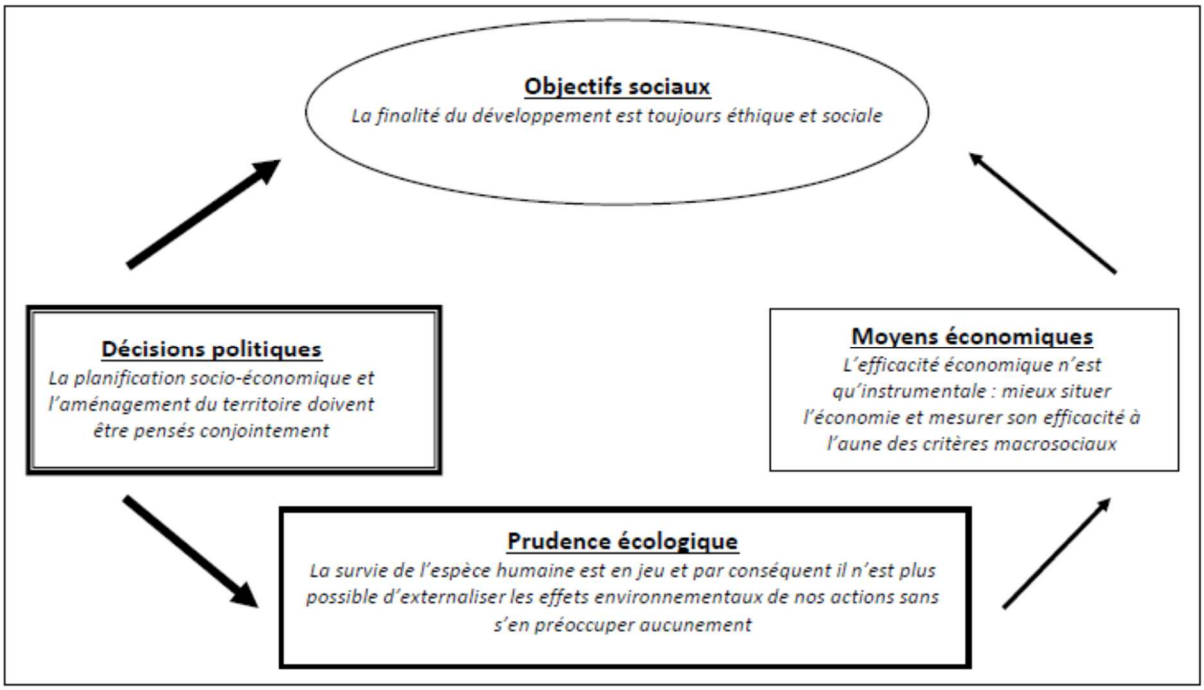
[717] *« Aujourd'hui […] émerge un peu partout dans le monde une prise de conscience collective – perceptible notamment au travers des mobilisations de jeunes – qu'il s'agit bien d'un enjeu politique qui interroge les choix de société. Notre génération est la première à faire l'expérience des effets du changement climatique »* et la dernière à pouvoir résoudre le problème (Gemenne et Rankovic 2019, p. 41).

[718] Au sens d'objectifs partagés et de projet légitimé par la procédure d'élaboration.

Déclaration de Stockholm[719] de 1972 considérée comme une première étape. Les auteurs de l'ouvrage « Economie politique du développement durable » ont élaboré une représentation graphique des éléments clés de l'écodéveloppement défini par Ignacy Sachs en 1994 (Figure 59) :

> *« Le concept d'écodéveloppement implique une hiérarchie des objectifs : d'abord le social, ensuite l'environnement, et enfin seulement la recherche de la viabilité économique, sans laquelle rien n'est possible. La croissance ne doit pas devenir un but premier mais rester un instrument au service de la solidarité entre les générations, présentes et celles à venir » (Sachs 1994, Ibid., p. 8).*

Figure 59 : Une représentation de l'écodéveloppement



Source : Figuière et al 2018, Ibid. ; à partir de la définition de l'écodéveloppement citée ci-dessus (Sachs 1994).

Ce qui retient l'attention dans cette représentation de l'écodéveloppement, c'est la construction conjointe d'une planification socio-économique et spatiale qui peut se retrouver transcrite dans les documents de planification stratégique et spatiale qui assurent la légalité du projet local légitime[720]. **En cela, l'hypothèse posée au départ de cette recherche, d'intégrer l'agriculture dans sa dimension socio-économique dans l'aménagement de l'espace et l'urbanisme, trouve ici un point d'appui.** Dans ce schéma, l'agriculture intégrée dans sa dimension socio-économique et environnementale recouperait les quatre sphères représentées :

---

[719] *« À Stockholm, le projet sera porté par Maurice Strong' secrétaire général de la conférence, qui s'installera ensuite à Nairobi pour faire démarrer le PNUE* (Programme des Nations Unie pour l'Environnement). *Mais c'est Sachs qui va continuer à le faire vivre en y consacrant une grande partie de ses très nombreux travaux »* (Figuière et al., Ibid., p. 6).

[720] Cette approche conjointe est aussi présente dans les projets de parc agricoles transcrits dans deux documents de planification : un document de transcription spatiale et un document de stratégie économique au service du territoire résultat de la coévolution des établissements humains avec leur environnement.

un projet agricole[721], une agriculture qui réponde aux besoins alimentaires tout en assurant un revenu décent aux agriculteurs, une agriculture activée comme ressource territoriale et assurant des services écosystémiques pour le territoire. Pour Ignacy Sachs *« L'écodéveloppement (…) se veut équidistant de l'économisme abusif qui n'hésite pas à détruire la nature au nom de profits économiques immédiats et de l'écologisme non moins outrancier qui érige la conservation de la nature en principe absolu au point de sacrifier les intérêts de l'humanité et de rejeter le bien-fondé de l'anthropocentrisme »* (Sachs 1980 in Ibid., p. 11).

Au cours des années 1980, la version Brundtland du développement durable[722] s'impose au détriment de l'écodéveloppement car elle permet d'internaliser la contrainte environnementale tout en ne remettant pas en cause le modèle économique en vigueur (Ibid.). Cette conception du développement durable version Brundtland (DDVB) constitue le fil conducteur des différentes législations européennes et françaises, notamment dans la loi SRU qui fixe aux collectivités un objectif de moyen et non de résultat, pour le Grenelle de l'environnement qui a décentré le débat sur l'urgence écologique, et dans le titre paradoxal de la loi de transition énergétique pour la croissance verte de 2015[723]. De même, la planification stratégique et spatiale évite les sujets de controverse avec une élaboration consensuelle qui n'intègre pas l'ensemble des connaissances et visions du projet local souhaitable portées par les différents acteurs, en particulier pour les interrelations agriurbaines. Pour de nombreux auteurs, cette définition consensuelle de développement durable constitue davantage un « problème à résoudre », voire « une énigme », qu'un « réservoir de solutions » que ce projet était censé représenter à Rio en 1992 (Ibid., p. 17). Une étude du Commissariat Général au Développement Durable (CGDD) de 2015 relève que les initiatives de transitions mises en œuvre par la société civile interrogent la notion de développement durable apparue comme une notion institutionnelle, certes utile pour fixer un cap aux politiques publiques, mais peu appropriable dans le quotidien et la vie professionnelle. La faible capacité mobilisatrice de cette notion est due en partie à des approches qui ont tendance à se techniciser pour les politiques publiques qui s'en réclament, et sont « désincarnées d'un investissement humain » (Laigle, Depigny et Besse

[721] Les situations précédemment analysées montrent qu'en l'absence de projet local légitime intégrant l'agriculture, une gestion économe de l'espace ne s'opère pas, en revanche lorsqu'il y a une approche globale, avec un projet agricole local, l'action publique est plus efficace (notamment pour Ayen, et Allassac en Corrèze, et Bordeaux Métropole).

[722] **Le rapport Brundtland** de 1988 constitue un texte fondateur du développement durable, mais son contenu consensuel permet des interprétations diverses en fonction des objectifs poursuivis et s'est traduit, suite au sommet de Rio de 1992, par une définition ad minima du développement durable : « Le développement durable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs » (Figuière et al. 2018, Ibid. ; Barles et Traisnel 2006, Ibid.).

[723] Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

2015). Lors des entretiens réalisés à la CABB en 2018, certains élus et techniciens expriment cette perception de complexité technicienne de mise en œuvre de la démarche Agenda 21, ou considèrent que cela relève d'un simple débat intellectuel sans portée opérationnelle.

Dans la pratique, le principe de non-fractalité entre les trois sphères (économique, sociale et environnementale) est plutôt difficile à mettre en œuvre, chaque action devant veiller à ne pas nuire à l'efficacité économique et au bien-être social, et à ne pas dégrader l'environnement, tout en visant au minimum à l'amélioration d'un des trois domaines. *« Le projet d'écodéveloppement, en précisant la position de chaque sphère* (cf. supra.), *permet de lever cette difficulté en autorisant des arbitrages à court terme et sur un territoire donné, pour progresser dans l'applicabilité du développement durable »* (Figuière et al. 2018, Ibid., p. 18). **Pour le maintien de l'agriculture dans les espaces en tension ou les zones défavorables, la priorisation sur la sphère sociale ainsi posée par l'écodéveloppement trouve toute sa pertinence au regard d'une réponse aux besoins sociaux** (alimentation et cadre de vie), **du respect de l'environnement et de la nécessité de la ressource financière nécessaire à l'autoproduction**[724] du système productif agricole. La priorisation actuelle sur la sphère économique (le marché mondialisé), même si des orientations agroenvironnementales peuvent être relevées, accroit les inégalités et met en difficulté la majorité des agriculteurs qui n'ont pas la capacité à être compétitifs, phénomène relevé par nombre d'auteurs (Deléage 2004, Op. cit. ; Gallon et Flatres 2008, Op. Cit. ; Fouilleux et Goulet 2012, Ibid. ; Rouillé d'Orfeuil 2012, Nicourt 2013, Op. cit.). L'écodéveloppement, tel que posé par Ignacy Sachs, ne constitue pas un modèle de développement mais une méthode qui consiste à formuler des propositions concrètes en fonction des contextes qui s'appliquent au développement durable à différentes échelles, du local au global (Figuière et al. 2018, Ibid.). L'écodéveloppement posé comme méthode pour élaborer le projet local, mis en dialogue avec le projet de biorégion urbaine des territorialistes italiens et les expériences en cours sur Bordeaux Métropole, ouvre une perspective d'élaboration d'une pensée agriurbaine de l'action qu'il convient ici d'explorer, dans une approche praxéologique de construction de savoirs par l'action.

[724] Employé ici au sens de processus récursif où *« les effets et les produits sont nécessaires au processus qui les génère »* (Morin 2005, Ibid., p. 115).

La praxéologie pour un écodéveloppement agriurbain

Dans ses travaux, Cyria Emelianoff (2007, 2008) relève la domination des cadres économiques dans l'appréhension du développement durable, les tensions existantes entre l'économie et les enjeux éthiques et politiques d'une redéfinition de solidarités, ainsi qu'une priorisation de la compétitivité environnementale dans l'aménagement de l'espace. L'analyse des politiques publiques de développement urbain durable en Europe montre ses contradictions et les difficultés de portage politique, phénomène relevé sur la CABB où seules quelques communes bénéficient d'un portage politique avec des résultats analysés dans ce paragraphe sur la mise en œuvre de l'Agenda 21 local[725]. Ces contradictions sont bien présentes en urbanisme avec des politiques publiques encourageant la périurbanisation : prêts à taux zéro déconnectés de la localisation des constructions, dotations de l'Etat aux communes au prorata de la population, développement d'infrastructures routières de périphérie, ensemble de mesures contradictoires à une gestion économe de l'espace dans un contexte de fractionnement des pouvoirs urbains. Ainsi, au milieu des années 2000 n'est-il pas surprenant que peu de territoires aient réussi à obtenir des résultats probants par les politiques locales de développement durable mises en œuvre (Emelianoff 2007, Ibid, p. 57). Pour Cyria Emelianoff, **la ville durable** (Sustainable City) **désigne l'horizon politique de portée lointaine qui sert de référentiel politique**, *« tandis que le développement urbain durable renvoie au processus d'internalisation du développement durable dans l'urbanisme, selon des modalités plus professionnelles que politiques »* (Emelianoff 2007, Ibid., p. 48). Ce constat se vérifie dans les rapports de présentation des SCOT et PLU analysés pour cette recherche et dans des propos d'acteurs lors des entretiens. L'horizon politique défini dans les documents de planification stratégique et spatiale sert de référentiel, mais il ne revêt pas le caractère d'un projet politique fédérateur et légitime, car sa construction relativement technicienne n'a qu'exceptionnellement fait l'objet d'un compromis dans l'élaboration du projet local. *« La durabilité est de toute façon un processus d'apprentissage assez long, qui s'apprécie davantage par les dynamiques enclenchées que par des résultats qui ne sont jamais immédiats* » (Ibid., p. 58). Construire une pensée agriurbaine de l'action passe par ce processus d'apprentissage qui est aussi relevé par d'autres auteurs, notamment pour une compréhension mutuelle à construire entre les acteurs agricoles et urbains (Peltier et Djellouli 2008) ou pour stimuler l'implication des acteurs et entretenir la vitalité démocratique (Boissonade 2015b, Op. cit.). Dans le cadre de cet apprentissage, il est nécessaire d'appréhender les interactions de l'action locale avec d'autres

[725] Ayen pour la plus avancée, puis Donzenac, Mansac, Brignac-La-Plaine et Saint-Pantaléon-de-Larche.

territoires, notamment au regard de la mobilisation des ressources naturelles et du bilan carbone, et des effets socio-spatiaux de la périurbanisation. Cette dernière, qualifiée de métapolisation[726] par François Ascher, conduit à une mise sous pression d'espaces agricoles de plus en plus nombreux, et à une imbrication agriurbaine qui nécessite un urbanisme qui joue de ces interactions territoriales et des situations complexes (Ascher 2010a, Ibid.).

La notion de développement durable, ici intégrée comme objectif de codéveloppement, conduit à prioriser l'action locale sur la dimension sociale, tout en veillant à ne pas porter atteinte à l'environnement, voire à améliorer un écosystème dégradé par l'industrialisation et le développement du productivisme depuis la fin du 19ème siècle. **L'activité économique est ainsi placée au service du premier objectif pour en assurer la réalisation avec une internalisation de la question environnementale**. Pour ce faire, la praxéologie se définie comme une démarche construite (visée, méthode et processus), *« une contribution au mieux-être d'une société qui se construit plus consciemment »* (Lhotellier et Saint-Arnaud 1994, Ibid. ; p. 95), objectif premier du codéveloppement. L'objectif de codéveloppement se construit par la confrontation des connaissances portées par chacun du développement durable, une approche praxéologique permet la construction de savoirs partagés par l'action et favorise ainsi l'apprentissage nécessaire (Ibid.). Les villes sont mises à contribution pour construire de manière ascendante les nouveaux savoirs et savoir-faire du développement territorial durable posé comme objectif partagé à atteindre (Emelianoff 2007, Ibid.). En conséquence, l'urbanisme doit s'organiser dans une recherche de performance par l'intégration de la variété (situations et acteurs), de la flexibilité et la réactivité pour intégrer l'imprévu et les aléas, sans perdre de vue l'objectif (Ascher 2010a, Ibid.). L'exemple de la politique agricole de Bordeaux Métropole, analysée précédemment, conforte cette nécessité de l'expérimentation, dans l'objectif de permettre l'inscription de l'agriculture dans la transition écologique nécessaire, orientation posée comme modalité de la ville durable.

Par ailleurs, les travaux de Nicolas Buclet (2012 et 2015) analysent des initiatives locales qui se caractérisent par des formes d'innovations organisationnelles et qui, loin de valider l'efficacité des concentrations industrielles dans une compétition mondiale, mettent plutôt en visibilité l'efficacité d'une activité pensée avec et pour le territoire. Ces initiatives convergent

[726] **La métapolisation** se réalise par des extensions urbaines qui s'opèrent à l'extérieur des limites des agglomérations qui absorbent dans leurs zones de fonctionnement quotidien, des villes, des bourgs et des villages de plus en plus éloignés. Ainsi les limites entre la ville et la campagne deviennent de plus en plus floues (Ascher 2010a, Op. cit., p. 73). Ces « métapoles » sont le résultat de dynamiques économiques, de la division du travail et de la globalisation (Ascher 2008).

vers celles relevées à la CABB, où les acteurs engagés dans des processus alternatifs au modèle dominant se regroupent sur des principes communs d'actions (proximité de similitude selon Mundler et Rouchier 2016, Ibid.), et opérationnalisent en fonction du contexte territorial. La proximité n'y est pas que géographique, *« elle est surtout fondée sur une même volonté de refuser la massification et la standardisation de la société, donc sur une vision politique commune »* (Buclet 2012, Ibid.). A partir notamment de l'observation du « projet Usinette »[727], où le territoire se révèle créateur de ressources, Nicolas Buclet montre l'efficacité de l'autonomie d'action pour un développement territorial endogène (Buclet 2015, Ibid.). Ce projet se construit en rupture avec le modèle conventionnel dominant qui donne à la sphère marchande une place prépondérante au détriment de la sphère autonome (Van Parijs, 1991 in Ibid., p. 53). L'alternative proposée est de privilégier la coopération au lieu de la compétitivité et de développer la réciprocité plutôt que l'échange marchand (Polanyi, 2008, in Ibid. ; p. 53). Dans ce processus, la ressource territoriale est activée pour un développement territorial endogène, spécifique au territoire et avec la production de produits spécifiques (Campagne et Pecqueur 2014, Ibid.). Les principes conventionnels du projet Usinette favorisent la proximité entre acteurs, un processus décisionnel participatif et une augmentation des capabilités au sens des travaux d'Armartya Sen (1999, in Buclet 2015, Ibid.). L'autonomie territoriale est ainsi augmentée par une coopération à différentes échelles d'action, de l'individu au global, en passant par des espaces territoriaux intermédiaires, ainsi que par la stimulation des complémentarités entre acteurs. Dans ce processus, l'utilisateur final n'est pas un consommateur captif et passif, il est à l'initiative de la conception du produit comme de sa réalisation, avec une acquisition de compétence (Ibid.), et il s'inscrit dans un processus d'autoproduction territoriale (Magnaghi 2014, Ibid.). La mise en œuvre de ce projet constitue une base favorable à la poursuite des objectifs écologiques et sociaux du développement durable, par l'utilisation de matières secondaires disponibles (recyclage systématique) et par l'acquisition de savoirs par l'action. Ainsi, ces processus à l'œuvre qui activent les ressources territoriales et les capabilités contribuent à faire évoluer les habitants de position d'utilisateurs et consommateurs (Magnaghi 2014, Op. cit.) à celle d'acteurs, et ainsi retrouver la relation à la matière (Salmona 2010, Ibid.), relation qui s'établit aussi par l'agriculture urbaine avec la nature et le vivant. La construction d'une pensée agriurbaine de l'action semble devoir se nourrir de ces expérimentations, et l'élaboration d'un projet d'écodéveloppement pourrait ainsi constituer

[727] **Le projet Usinette** (pour petite usine), est initié *« dans le monde des Hackerspaces (laboratoire communautaire où des personnes avec un intérêt commun autour de l'informatique, de la technologie, des sciences ou de l'art, peuvent partager ressources et savoir) et des Fab Labs (ateliers où sont concrètement partagés machines-outils et ordinateurs afin de mener, individuellement ou collectivement, des projets tenant à cœur à l'un ou plusieurs des membres) »* (Buclet 2015, Ibid. ; p. 47).

un processus de construction collaborative où la controverse élargit le champ des possibles (Callon et al. 2014, Ibid.). Dans cette perspective, *« il paraît nécessaire de disposer d'une visibilité globale de l'impact des initiatives locales »* (Buclet 2012, Ibid., p. 936), les agendas 21 locaux (B-1-b)-(1)) et les Plans Climat Air Energie Territoriaux (PCAET) (B-1-b)-(2)) semblent pour cela constituer des cadres méthodologiques, avec un processus de suivi-évaluation permettant les rétroactions nécessaires au maintien du cap défini dans le compromis initial avec les acteurs.

(1) L'agenda 21 local[728] : une démarche transversale inscrite dans un projet de territoire

En matière de développement durable, si les enjeux sont globaux, rien n'indique que les solutions doivent l'être (Buclet 2012, Ibid.). La spécificité locale est d'ailleurs soulignée par la charte d'Aalborg [729]: *« Chaque ville étant différente, c'est à chacune qu'il appartient de trouver son propre chemin de parvenir à la durabilité »* (in Emélianoff 2007, Ibid., p. 52). L'agenda 21 est le principal outil préconisé par la conférence de Rio de 1992 pour la mise en œuvre des objectifs de développement durable ; il a pour but de constituer un référentiel de bonnes pratiques (Serrano et Larrue 2010, Ibid.) et il s'inscrit dans un emboitement de démarches comme *« outil d'accompagnement, de sensibilisation, d'inflexion des modes de vie (initiatives d'habitants ou d'acteurs, projets de services) »* (Emelianoff 2007, Ibid., p. 62). En France, le développement des agendas 21 ne s'opère que dans les années 2000, après les lois Voynet de 1999 [730] et la loi Gayssot de 2000[731], et ces processus, aux cadres d'actions et contenus non définis à priori (spécifiques à chaque collectivité), trouvent un terrain favorable dans les territoires fragilisés (Emelianoff 2005)[732]. L'examen des agendas 21 locaux lauréats des appels à projets du ministère de l'Écologie et du Développement Durable de 1997 à 2003, relatifs aux

---

[728] *« Le terme **agenda 21 local** se réfère à l'agenda pour le XXIe siècle (Agenda 21) adopté par les pays présents au Sommet de la Terre, à Rio. C'est une stratégie locale de développement durable, généralement définie en concertation avec les habitants et les partenaires socio-économiques »* (Emelianoff 2005, Ibid.). L'article 253 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite Grenelle II) définit l'agenda 21 comme « projet territorial de développement durable » (article L110-1 du code de l'environnement).

[729] Texte élaboré à Aalborg en 1994, lors de la première conférence de la campagne européenne des villes durables, en 2007 2 500 villes européennes adhèrent à la charte (Emélianoff 2007, Ibid., p. 52).

[730] Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

[731] Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

[732] En France en 2002, seulement 69 agendas 21 sont recensés, tandis que 2 042 sont recensés en Allemagne, 429 en Italie, 425 au Royaume-Uni et 359 en Espagne (source : Recensement des Agendas 21 locaux en Europe par l'ICLEI (2002b) in Ponrouch 2008).

ICLEI : International Council for Local Environment Initiatives.

espaces périurbains, montre que les deux problématiques émergentes arrivant largement en tête, concernent la gouvernance puis les pollutions et l'utilisation de l'énergie. Les lauréats associent la planification, l'enjeu socio-économique et l'intercommunalité parmi les problématiques particulièrement citées. La solidarité ville-campagne, la maîtrise de l'urbanisation (ou la lutte contre l'étalement urbain) et la coopération entre territoires sont très présents (Serrano et Larrue 2010, Ibid.). La thèse d'Adrien Ponrouch confirme ce qui est précédemment évoqué par l'approche du développement durable en économie politique, à savoir la difficulté posée par le caractère non fractal du développement durable et la confusion générée dans la perception du contenu des agendas 21 principalement perçus comme initiative environnementale. **Le territoire de projet est confirmé comme territoire pertinent d'action avec la nécessité d'instaurer un management stratégique territorial[733].** Dans cette construction partenariale des agendas 21 locaux, le rôle de l'État est questionné sur le manque d'expertise contextualisée et l'exemplarité des politiques publiques mises en œuvre (Ponrouch 2008). Les agendas 21 constituent de bons outils de sensibilisation, mais leur caractère englobant s'avère peu compatible avec des moyens restreints et un portage politique majoritairement déficient qui peuvent ainsi décevoir les acteurs impliqués. Le positionnement de l'ingénierie dédiée au sein des services des collectivités locales constitue une difficulté supplémentaire car elle est majoritairement intégrée dans la direction de l'environnement, ce qui renforce cette connotation environnementale et ne favorise pas une approche globale et transversale qui pourrait l'être par un positionnement auprès de la direction générale (Emelianoff 2005, Ibid.). L'exemple de la ville de Floirac présenté ici permet de confirmer ces enseignements et de dégager des perspectives méthodologiques pour un agriurbanisme. De même, l'exemple de la commune d'Ayen interpelle l'échelle territoriale pertinente pour engager les processus mobilisateurs indispensables.

Floirac : l'agenda 21 pour une stratégie de développement durable

La ville de Floirac s'engage en 2009 dans l'élaboration d'un agenda 21, dans le prolongement d'actions de développement durable déjà amorcées à l'échelle communale et intercommunale. Ce processus d'élaboration s'inscrit dans une coopération intercommunale structurée par le Grand Projet des Villes de Bassens, Lormont, Cenon et Floirac créé en 2001, dans le but de réduire les écarts de la Rive Droite avec le reste de l'agglomération et de faire reconnaître ce

[733] **Management stratégique territorial** : expression des mutations de l'action publique locale, qui nécessite le dépassement des frontières institutionnelles et la coordination d'une diversité d'acteurs (Ponrouch 2008, Ibid.).

territoire comme l'un des atouts forts de la Métropole bordelaise[734]. Ce Grand Projet des Villes repose sur cinq principes fondateurs : briser les logiques discriminatoires, désenclaver le territoire, s'appuyer sur la qualité et l'innovation, raisonner à l'échelle intercommunale, communiquer et impliquer les habitants. Cette structure partenariale permet la mobilisation d'une ingénierie dédiée au projet permettant une bonne et régulière coordination des acteurs et l'articulation des dispositifs et des échelles de territoire[735]. Si le GIP-GPV ne dispose pas d'un agenda 21, l'ensemble de ses actions s'inscrit dans des objectifs de durabilité forte[736], au sens où les dimensions sociales et environnementales sont priorisées et l'économie mise au service du territoire par un travail partenarial avec les acteurs publics, associatifs et privés (Figuières et al. 2018, Ibid.).

Dans sa délibération du 25 mai 2009 engageant l'élaboration d'un agenda 21, la ville de Floirac s'inscrit dans la stratégie territoriale du GIG-GPV, en prolongement des projets en cours de réalisation, dont les plus structurants sont le renouvellement urbain et le parc des coteaux[737] (cf. figure 60). L'adhésion de la ville à « L'appel à projets pour le soutien à l'émergence et à l'animation d'Agendas 21 locaux » du Conseil Général de la Gironde et à la Charte girondine pour un pacte social, citoyen et durable, permet une mise en réseau qui apporte échanges d'expériences et accompagnement technique[738].

Dans ce processus de mise en œuvre, lors de l'élaboration de la fiche de poste préalable au recrutement du chargé de mission, son positionnement au sein des services fait débat et c'est finalement un rattachement hiérarchique au directeur général des services, tout en conservant une dépendance fonctionnelle à la Direction des services techniques et de l'urbanisme, qui sera retenu[739]. Ce rattachement incomplet à la DGS et une localisation des STU à distance montrant des limites, l'intégration complète à la direction générale s'opère en 2014, avec la prise de

---

[734] *« Le groupement d'intérêt public du Grand Projet des Villes, créé en 2001, a pour mission, en observant les principes fondateurs du projet, de dessiner le cadre d'intervention et d'en porter la traduction stratégique et pré-opérationnelle dans les domaines de l'urbanisme, de l'accompagnement social et de la culture »* (Source : GIP-GPV, Bilan 2002-2012, juin 2013). Le GIP-GPV est composé des quatre communes, de l'Etat et de la Communauté Urbaine de Bordeaux (devenue Bordeaux Métropole).

[735] En 2020, le soutien à l'ingénierie porté par ce dispositif partenarial confirme son efficacité reconnue par l'ensemble des acteurs.

[736] **La durabilité forte** est ici entendue au sens d'écodéveloppement (Sach in Figuiere et al 2018, Ibid.) ou d'auto-soutenabilité (Magnaghi 2014, Ibid.).

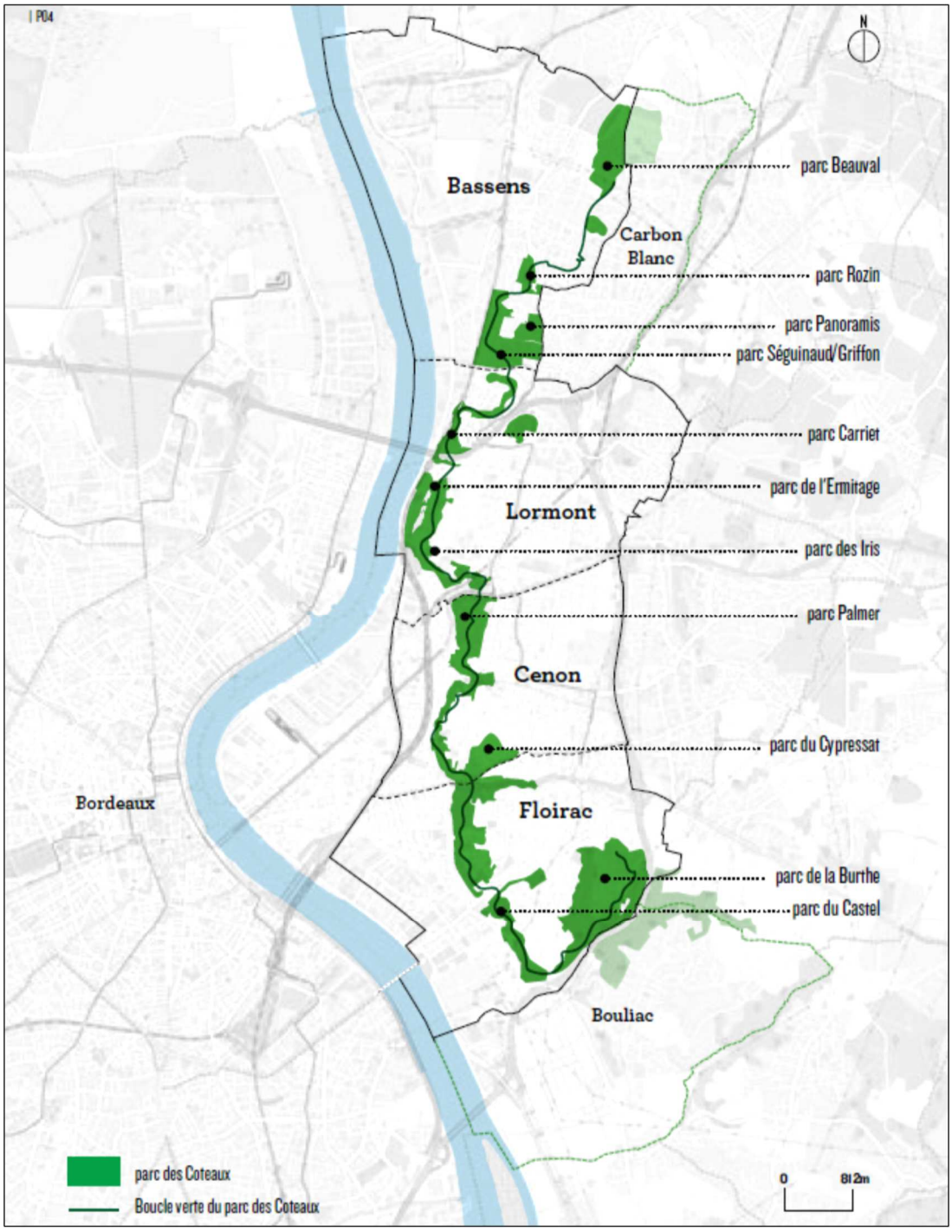
[737] Le projet de Parc des Coteaux est construit sur la mise en réseau des parcs et jardins des quatre communes, soit 400 hectares sur 12 km et 25 km de cheminements doux.

[738] Les ateliers techniques et groupes de travail du CDA21 mobilisent 2 jours ETP / mois.

[739] L'auteur de cette thèse est directeur des services techniques et de l'urbanisme dans cette période.

fonction du nouveau directeur général et lors de la finalisation du projet d'agenda 21 engagé depuis cinq ans.

Figure 60 : Le parc de coteaux du Grand Projet des Villes



Source : GIP-GPV, La sagesse des jardiniers, Guide de gestion écologique du parc des coteaux, octobre 2017, p. 04.

Après un plan d'actions interne qui engage la Ville dans une exemplarité, résultat d'un travail collectif des agents de la ville, adopté par le conseil municipal le 28 mars 2011, les deux années suivantes sont consacrées à l'élaboration du plan d'actions territorial à partir d'un diagnostic partagé avec les habitants et les partenaires lors d'ateliers Agenda 21 en mai 2011. Le premier

programme d'actions territoriales pour la période 2014-2017, adopté le 27 octobre 2014 est reconnu nationalement « Agenda 21 local France » par le ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie en octobre 2015.

> *« L'Agenda 21 a permis de faire un effet levier pour lancer et tester de nombreuses actions pour le territoire : création de l'épicerie solidaire, relance du partenariat avec Diébougou, développement du parc des coteaux, valorisation du patrimoine du domaine de Sybirol, labélisation de la seconde fleur et récemment développement des démarches participatives et du budget participatif.*
>
> *Cette démarche de développement durable s'anime par une méthodologie spécifique basée sur cinq principes : Participation, Gouvernance, Transversalité, Evaluation et Amélioration continue. Dans ce cadre, les services ont également développé des outils de communication et de structuration des politiques publiques au travers d'un Projet de Ville, défini en neuf Objectifs Thématiques transversaux, et suivi au travers des Rapports d'activité et Projets de services. »*[740]

Ce premier agenda 21 labellisé en 2015 comprend 57 actions (36 en cours ou engagées), dont 49 % sont issues de la concertation, l'articulation stratégique en 4 axes et 15 objectifs est réalisée a posteriori, lors de la structuration de l'ingénierie dédiée au sein de la DGS par le Service Évaluation et Coordination des Politiques Publiques (SECPP), positionné au service du pilotage de projets et d'apports méthodologique, lors de la mutualisation des services avec Bordeaux Métropole. Le bilan de cette première expérience montre une absence d'implication des acteurs privés et l'implication d'un seul acteur associatif. Aussi, l'année 2016 est-elle consacrée à l'articulation de l'agenda 21 avec le projet de ville durable dans une approche de définition de stratégie territoriale et de mise en œuvre opérationnelle. *« Le parti-pris retenu est d'utiliser l'outil Agenda 21 pour faire émerger des actions qui alimentent, complètent ou contribuent à la réalisation du Projet de Ville Durable »*[741]. Ce dernier se décompose en neuf objectifs thématiques[742] et l'agenda 21 vise à « transformer la participation en

---

[740] Source : Agenda 21 de Floirac, Programme d'Actions 2018, historique.

[741] Source : Mairie de Floirac, Direction Générale des Services, Rapport de préfiguration de l'Agenda 21 au Projet de Ville Durable p. 5, Décembre 2016

[742] Liste des objectifs thématiques :

OT_1 Accompagner le développement de l'enfant et l'épanouissement des familles.

OT_2 Promouvoir l'insertion sociale et lutter contre les inégalités.

OT_3 Préserver la santé des publics et favoriser leur bien-être.

OT_4 Garantir l'accessibilité du territoire et des services publics.

OT_5 Renforcer l'attractivité et la promotion du territoire.

OT_6 Préserver la biodiversité, les milieux et les ressources.

OT_7 Promouvoir les émergences citoyennes.

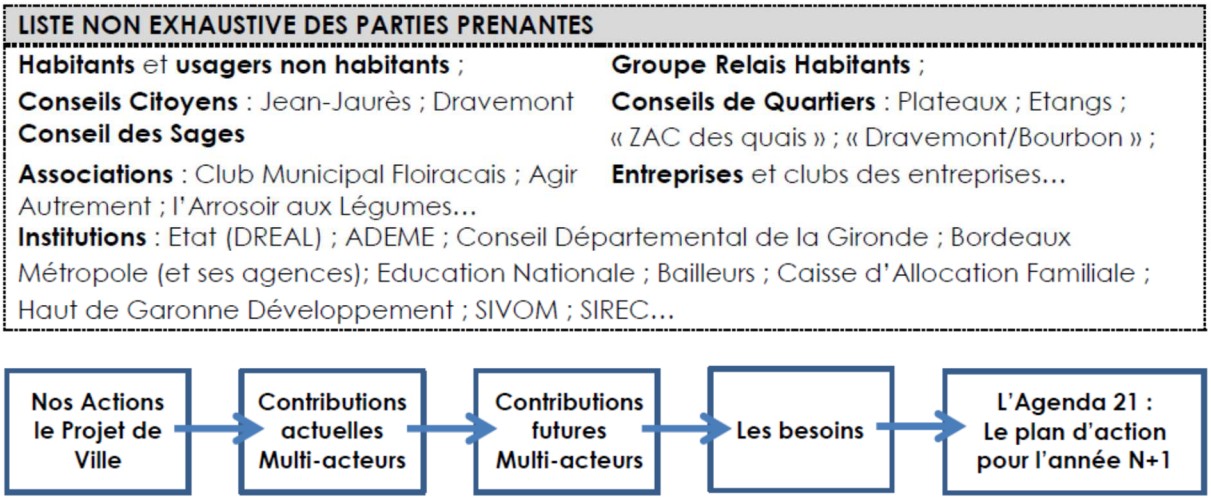
OT_8 Assurer la sécurité des personnes et des biens.

OT_9 Améliorer la gestion des services à la population, management interne et territorial.

action/contribution active » dans le cadre d'un programme d'actions annuel à partir de 2018 (cf. figure 61)[743].

Le plan d'actions 2018 de l'agenda 21 ne comprend plus que 15 actions au service du projet de ville durable, avec le projet de microferme évoqué précédemment positionné en n°1 pour 2018. En 2019, une nouvelle impulsion est donnée au fonctionnement transversal des services de la ville avec une mission stratégie urbaine et foncière (1/2 ETP) précédemment localisée à la DGSTU et une mission pilotage stratégique des politiques publiques (1 ETP) qui viennent renforcer le service Développement Territorial et Animation des Politiques Publiques (SDTAPP) auprès du directeur général.

Figure 61 : Floirac – Agenda 21 – Organisation partenariale



Source : Mairie de Floirac, Direction Générale des Services,

Rapport de préfiguration de l'Agenda 21 au Projet de Ville Durable p. 5, Décembre 2016

L'exemple de la ville de Floirac ici analysé, permet de confirmer les résultats des recherches scientifiques relatives aux agendas 21, soit l'indispensable positionnement de l'ingénierie dédiée auprès de la direction générale pour impulser un fonctionnement transversal des services, et stimuler l'implication des acteurs (publics, privés et associatifs) dans le processus d'élaboration des actions et de leur mise en œuvre. La construction agriurbaine de l'action s'est amorcée avec l'installation de la microferme maraîchère, ainsi que par le projet de « Floirac ville nature et productive » donné comme objectif politique, mais qui demeure à consolider dans une approche partenariale. Pour les quatre communes du GPV la mobilisation de l'agenda 21 comme modalité d'inscription de la ville dans les objectifs de développement durable ne se réalise que sur deux d'entre elles, Bassens et Floirac. La mise en visibilité de ces démarches par

[743] La participation devient l'élément fondateur de l'agenda 21 avec un renforcement de l'ingénierie par un chargé de mission démocratie participative, pilotage et coordination du projet éducatif local (Source : Ibid.).

les sites internet des villes[744] et l'implication dans des réseaux d'acteurs publics contribuent à la mise en proximité de similitude (Mundler et Rouchier 2016, Ibid.) qui favorise les échanges avec des territoires plus lointains, dans un partage d'expériences propice à la construction de savoirs par l'action. L'exemple de la commune de Ayen en Corrèze, dans un tout autre contexte, est ici analysé et mis en dialogue avec l'expérience girondine.

Ayen : un agenda 21 pour une coévolution de l'établissement humain et son environnement

« Ayen : on y vient, on y revient, car on y vit bien ! ». « Ayen c'est le bonheur simple. L'endroit idéal pour se ressourcer et profiter de la nature dans ce qu'elle a de plus généreux ! »[745]. C'est en ces termes que commence la présentation du village, sur son site internet qui diffuse les multiples labels de ce territoire en transition. Ayen prend la décision de s'inscrire dans une démarche formalisée de développement durable dès 1995 sous l'impulsion de son nouveau maire Paul Reynal. La première démarche consiste à activer la ressource territoriale, puis au cours de cette mandature, la commune adhère à l'association Notre Village[746] et devient commune test en 2005 pour l'élaboration de l'Agenda 21. En novembre 2007, Ayen devient le plus petit village[747] à obtenir la reconnaissance nationale Agenda 21 du ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement Durables (MEDAD), puis obtient le renouvellement de cette labellisation en 2010 et 2013. Cet Agenda 21 s'est construit dans une démarche participative, avec une ingénierie dédiée au service de la pédagogie et de l'implication citoyenne. Son contenu traduit une stratégie territoriale inscrivant Ayen dans une trajectoire de transition vers les objectifs de développement durable. Les cinq finalités du cadre national affichées concernent la protection de l'atmosphère et la lutte contre le changement climatique, la préservation de la biodiversité et la protection des milieux et des ressources, l'épanouissement des êtres humains, la cohésion sociale et la solidarité entre territoire et générations, une dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables. Un suivi évaluation des actions est mis en œuvre. Pour assurer la

---

[744] http://www.ville-bassens.fr/la-ville/projets-municipaux/650-agenda-21.html
http://www.ville-floirac33.fr/developpement-durable/

[745] Source : http://www.ayen.fr/sous-categories-article/41/la-commune/fiche/29/ayen-une-commune-proche-de-la-nature.html

[746] **L'association Notre Village** a été créée par Charles Ceyrac en 1992 (maire de Collonges-la-Rouge en Corrèze de 1966 à 1995, député de 1972 à 1978 (suppléant de Jean Charbonnel) et Président du Conseil Général de Corrèze de 1985 à 1992). Les communes rurales occupant 80 % du territoire national l'association affiche l'objectif suivant : *« Désormais nos villages sont des terres d'avenir sur lesquelles s'il est important de maintenir la vie il est surtout primordial de préserver le cadre de vie et de sauvegarder la qualité de vie. »* http://notrevillage.asso.fr/

[747] 623 habitants au RGP de 1999 et 727 habitants au RGP de 2014.

continuité de cette dynamique, sous l'impulsion du maire, un collectif « le Durable a son Village » est créé en 2013, il est renommé « Vivre ensemble durablement » en 2017, puis il élargit son espace d'action aux communes voisines en 2018. De plus Ayen s'implique dans l'association Notre Village, avec l'élection de Paul Reynal[748] comme administrateur régional, et participe aussi à l'accompagnement d'autres communes (notamment Mansac, Donzenac et Cublac).

Initialement la démarche a été posée comme apport méthodologique avec mise en place d'indicateurs de suivi, peu de conseillers municipaux s'y sont impliqués, mais le maire s'est appuyé sur la société civile[749]. La démarche est animée par un comité de pilotage (composé sur la base du volontariat, d'élus, d'habitants et d'acteurs économiques) qui élabore les actions de l'Agenda 21 à mettre en œuvre en fonction des moyens humains, matériels et financiers de la commune et assure le suivi et la cohérence des actions engagées. Un collectif associatif constitué d'adhérents (habitants, associations, partenaires privés) fédère et anime les nombreux partenaires en lien avec la démarche de développement durable sur le territoire. Le conseil municipal élabore les grandes étapes de l'Agenda 21 local, notamment le renouvellement de la charte « Notre Village » et la construction du 2ème programme d'actions, et vote les décisions finales[750]. Les bilans annuels sur la période 2010-2015 de la mise en œuvre des actions de l'agenda 21 mettent notamment en évidence l'impact favorable sur les baisses de consommation d'énergie, identifient une légère progression des acteurs économiques[751] dans le descriptif de la progression du territoire vers les finalités affichées. L'activité agricole se maintien et la SAU progresse de 8,66 % (+ 73 Ha) entre 2000 et 2010. Le nombre de logements vacants a diminué de 18,26 % (RGP 1990) à 5,74 % du parc (RGP 2015) au cours des trois mandatures, ce qui a contribué au maintien des commerces et services. Les démarches mises en œuvre s'appuient sur la valorisation de la ressource territoriale engagée avec l'étude de 2001 (Campagne, Pecqueur, 2014, Ibid.) puis s'inscrivent dans une trajectoire visant l'objectif cible de développement durable. Lors des entretiens, les acteurs considèrent que le territoire est en transition, mais regrettent que la démarche ne puisse pas être transposable à l'échelle de la

[748] En 2015, alors qu'il n'est plus maire, Paul Reynal représente l'association à la COP 21 de Paris, en 2019 il est toujours membre dans le collège des « personnes qualifiées » en tant qu'ancien maire et ancien Président national des Villages Vacances Familles (VVF).

[749] Entretien du 06/02/2018 avec Jérôme Perdrix, maire-adjoint et Laurine Dufour, conseillère municipale et agricultrice (production de noix en bio).

[750] Source : document de présentation de l'agenda 21, « Ayen Le Développement Durable une réalité de territoire », bilan premier programme et présentation deuxième programme 2013-2016.

[751] Entre 2010 et 2013 le nombre d'acteurs économique est passé de 46 à 56 (+ 4 commerces, + 4 artisans et + 2 services) (source : Agenda 21 deuxième génération de la commune d'Ayen, 5 avril 2013).

CABB[752], bien que les acteurs des autres communes citent Ayen en référence pour la démarche Agenda 21[753]. L'extension de 15 à 49 communes ainsi que la gouvernance de la CABB sont ainsi interrogées, l'acteur associatif « Vivre ensemble durablement » et la commune d'Ayen s'inscrivent dans l'interterritorialité (Vanier, 2008, Ibid.) par les coopérations développées avec les communes voisines, à défaut de portage politique par la CABB. Le mouvement de transition en cours opère un changement de perspective en mettant les acteurs locaux en situation de traiter, à leur niveau, les questions écologiques par leur implication et leur expérience (Laigle 2013), l'association « vivre ensemble durablement » vise à maintenir cette dynamique[754].

Parmi les seize communes de la CABB enquêtées, six ont un agenda 21, mais c'est celui d'Ayen qui est précurseur par son antériorité, et surtout par son contenu, son inscription dans le réseau national et l'ouverture de la commune sur les autres territoires pour solliciter de l'échange d'expérience. Il est le seul agenda 21 de la CABB à recevoir la labellisation du MEDAD. Les agendas 21 de **Donzenac** et **Saint-Pantaléon-de-Larche** trouvent une traduction dans les PLU, et les démarches initiées ont favorisé la prise en compte de l'agriculture et l'implication des acteurs locaux. Pour Saint-Pantaléon-de-Larche la démarche participative initiée avec les habitants permet d'aborder des problèmes plus globaux à partir de problématiques locales évoquées par les habitants[755]. Les communes de **Mansac** et **Brignac-La-Plaine** apprécient l'apport méthodologique de la démarche qui a permis de progresser dans la prise en compte quotidienne des objectifs de développement durable. Cependant, le maintien du niveau de participation des acteurs du territoire est difficile[756]. Pour **Cublac**, l'agenda 21 validé en 2010 a permis de formaliser ce qui était déjà engagé et de se doter d'un outil d'évaluation, avec les limites de la mesure[757]. Pour **Objat**, dernière commune à avoir initié la démarche en 2010, la charte « Notre Village terre d'avenir » approuvée en 2012 a permis de fédérer les acteurs, et la commune s'est positionnée dans un rôle de facilitateur et d'initiateur[758]. En dehors d'Ayen qui a su mobiliser l'ingénierie nécessaire, les autres communes relèvent l'insuffisance de moyens pour mener à bien de telles démarches ; et l'exemple de Floirac révèle bien cette nécessité d'ingénierie dédiée, mais aussi de son positionnement stratégique auprès de la direction générale.

---

[752] Entretien du 06/02/2018 avec Jérôme Perdrix, maire-adjoint et Laurine Dufour, conseillère municipale et agricultrice (production de noix en bio), Ibid.

[753] Entretiens avec les élus des 15 autres communes et des agents des services des communes et de la CABB.

[754] Entretien du 06/02/2018 avec Paul Reynal, maire d'Ayen de 1995 à 2014.

[755] Entretien du 21/04/2018 avec Alain Lapacherie, maire et Jacques Vignal, DGS.

[756] Source : entretiens avec les maires des communes et analyse des agendas 21.

[757] Entretien du 12/02/2018 avec Jean-Marc Brut, maire de Cublac.

[758] Entretien du 29/03/2018 avec Philippe Videau, maire d'Objat.

Pendant la mandature 2008-2014 la CAB (15 communes)[759] a élaboré un agenda 21, approuvé en avril 2011, document de communication bien construit avec des objectifs ambitieux, mais qui a manqué de portage politique et d'implication des acteurs locaux, avec une élaboration vécue comme une nécessité[760]. Pour les orientations agricoles abordées précédemment, deux visions de l'agriculture se sont confrontées, celle des élus souhaitant changer les modalités de l'agriculture sans relais dans la profession, et celle de la chambre d'agriculture de Corrèze qui a utilisé son monopole des données pour orienter l'étude foncière financée par la CAB. En l'absence d'implication des acteurs, lors de la mandature 2014-2020, avec l'élargissement de l'intercommunalité de 15 à 48 communes, l'agenda 21 n'est pas reconduit, ce qui ne permet pas de portage politique d'agglomération pour les démarches initiées dans les communes.

Dans l'ensemble des communes enquêtées, les démarches agenda 21 confirment l'échelon communal comme incontournable pour mobiliser les acteurs dans l'élaboration du projet territorial durable. A la CABB, l'intercommunalité ne permet pas le portage politique des initiatives communales, sans doute parce qu'elles sont encore minoritaires. Pour Bordeaux Métropole, l'échelle intercommunale seule s'avère inopérante, ce sont les maires et leurs équipes qui ont la proximité avec les habitants et recueillent ainsi la légitimité pour piloter l'action publique. De plus, sur Bordeaux comme sur Brive, ce sont les réalisations concrètes des communes qui sont citées en référence en matière de développement durable (agendas 21 de villes de la Métropole et agenda 21 d'Ayen avec l'association mise en place) comme pour la politique agricole de Bordeaux Métropole (microferme de Floirac). **La construction de savoirs collectifs par l'action y est mise en visibilité, et la démonstration par l'exemple s'avère incontournable pour élargir le cercle des acteurs impliqués dans un développement territorial durable**. Le décentrage du débat sur l'urgence environnementale lors du Grenelle de l'environnement trouve son prolongement dans la priorisation des politiques publiques sur l'enjeu climatique, avec la création du Plan Climat Énergie Territorial (PCET) par la loi dite « Grenelle II » de 2010[761], élargi en Plan Climat Air Énergie Territorial (PCAET) par la Loi de Transition Énergétique et Croissance Verte de 2015.

[759] CAB : communauté d'agglomération de Brive créée en 2001 à 15 communes.

[760] Entretien du 19/09/2018 avec Pauline Marty qui a réalisé sa thèse en contrat CIFRE au sein des services de la ville de Brive dans cette période.

[761] Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

(2) Le PCAET : l'opportunité d'une approche territoriale systémique ou risque de décentrage du débat public ?

L'article 75 de la loi Grenelle II de 2010 a défini le PCET comme volet climat du projet territorial de développement durable, document obligatoire pour les collectivités de plus de 50 000 habitants qui doivent l'avoir adopté pour le 31 décembre 2012. Le PCET est axé sur l'amélioration de l'efficacité énergétique, l'augmentation de la production d'énergie renouvelable et la réduction de l'impact des activités en termes de Gaz à Effet de Serre (GES). Les articles 252 à 254 précisent que l'agenda 21 est un projet territorial de développement durable mais qu'il n'est pas la seule modalité. La Loi de Transition Énergétique et de Croissance Verte (LTECV) de 2015 renforce le rôle des intercommunalités qui deviennent coordinatrices de la transition énergétique. Le champ du PCET est élargi à la qualité de l'air en devenant PCAET, son rôle et son ambition sont renforcés et le Décret n° 2016-849 du 28 juin 2016 positionne le PCAET comme *« outil opérationnel de coordination de la transition énergétique sur le territoire »* (Article R. 229-51). Le seuil de population au-dessus duquel le PCAET est obligatoire est abaissé de 50 000 habitants à 20 000 habitants. Pour les acteurs impliqués dans ces procédures d'élaboration, l'intérêt du PCAET réside dans l'affichage et l'entrainement de la démarche qui permet de faire exister cet enjeu climatique en tant qu'objet de politique publique à part entière (Bertrand et Rocher 2011, Ibid.). Le travail de référencement à l'enjeu climatique prend souvent la forme d'une approche quantifiée (GES, pollution) et permet ainsi la mise en œuvre de critères d'évaluation relativement commodes (Ibid.). Si le PCAET devient la déclinaison thématique de l'agenda 21 avec le développement durable comme « point de passage obligé » des politiques territoriales (Rumpala 2000 in Ibid.), le changement climatique devient le principal moteur de l'ensemble de la problématique développement durable (Dahan 2008 in Ibid.). Cette approche très technique de l'enjeu climatique risque de restreindre le raisonnement à une analyse quantitative et ainsi *« semble s'écarter d'une remise en question globale des valeurs qui sous-tendent les modèles de développement actuel pour tendre vers une déconnexion entre problème écologiques et fonctionnement socio-économique »* (Ibid., p. 400). Ce phénomène est relevé par d'autres recherches qui mettent en visibilité le fait que les PCET prennent la place de l'agenda 21, ce qui a pour conséquence de remplacer la logique de développement durable par celle beaucoup plus technique et sectorisée de l'énergie-climat (Angot 2013). En 2008, François Ascher constate que l'effet de serre comme les technologies de l'information et de la communication (TIC), qui sont des productions sociales, participent plus qu'elles ne s'opposent aux dynamiques dominantes de la société. Ces dynamiques génèrent

les phénomènes de concentration des richesses humaines et matérielles dans les métropoles et la formation de nouveaux types de tissus urbains distendus, hétérogènes, discontinus et polynucléaires dénommés « métapoles » (Ascher 2008, Ibid.). Axer les politiques publiques sur l'enjeu climatique présente le risque de s'éloigner de l'approche systémique nécessaire au développement territorial durable, et pourrait même devenir contreproductif dans la mesure où le monde économique va développer les innovations et les investissements *« plutôt sur des dispositifs permettant de réduire les émissions de gaz à effet de serre et d'économiser les consommations énergétiques, plutôt que sur des alternatives plus globales »* (Ibid., p. 160). De fait, ces transformations pourraient s'avérer beaucoup plus rapides notamment que celles générées par des modifications de manières de produire, de l'évolution de styles de vie plus responsable au regard de la question environnementale, ou de changements opérés pour le développement des villes[762] (Ibid.). L'analyse de la mise en œuvre des PCAET dans les collectivités terrains de cette recherche confirme ce phénomène lié au décentrage sur l'enjeu climat mais avec des effets différents selon les contextes.

Illustration en Corrèze et en Gironde

Ce phénomène est bien présent sur la CABB qui dans la mandature 2014-2020 abandonne l'agenda 21 considéré peu opérationnel[763] pour engager des politiques sectorielles énergétiques, sans lien avec l'aménagement de l'espace comme un agenda 21 le permettrait. Le programme d'action pour 2018 s'organise en deux axes : le plus important est le climat avec les déplacements et l'énergie, le deuxième plus restreint traite de l'environnement avec une priorisation sur la gestion de la ressource en eau et une approche patrimoniale des espaces naturels (chemins de randonnées et voies vertes)[764]. Les effets positifs d'une approche de territoire transversale dans certaines communes au regard d'une maîtrise de l'urbanisme, évoqués précédemment, ne trouvent pas de prolongement dans l'action publique communautaire priorisée sur les questions énergétiques.

---

[762] *« Jean-Pierre Orfeuil montre ainsi qu'une nouvelle ligne de tramway urbain très performante et incitant d'une manière supérieure à la moyenne l'abandon de la voiture au profit du tramway économise annuellement 3 000 tonnes de rejet carbonique. La diminution de 2 g des rejets de carbone par litre d'essence grâce à l'introduction de deux millions de voitures neuves chaque année, engendre une économie annuelle de 60 000 tonnes. Cela ne signifie pas qu'il ne faut pas faire des tramways mais que l'argument de l'effet de serre n'est pas déterminant dans ce type de choix de politique urbaine »* (Ibid., p. 160).

[763] Source : entretiens techniciens de la CABB.

[764] Source : CABB, Rapport sur la situation du développement durable de la Communauté d'Agglomération du Bassin de Brive, Janvier 2018.

Pour la jeune communauté de communes du Grand Cubzaguais l'agenda 21 n'a pas été élaboré et les évolutions législatives l'obligent à élaborer son PCEAT en 2017, car elle dépasse le seuil de 20 000 habitants imposant cette obligation. La particularité de la Gironde est que le Syndicat départemental d'énergie électrique de la Gironde (SDEEG 33) s'est positionné comme accompagnateur des EPCI dans l'élaboration de leur PCAET. Ainsi, la CDC du Grand Cubzaguais décide de contractualiser avec le SDEEG 33 pour bénéficier de son assistance. Ce choix privilégie une approche énergétique qui est le cœur de métier de l'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO), néanmoins la pluridisciplinarité du bureau d'études retenu pour l'élaboration du PCAET et les réunions de concertations ont permis de donner un contenu de *« projet territorial durable dont la double finalité est d'atténuer le changement climatique et d'adapter le territoire aux évolutions qu'il génère »*[765]. En effet, dans les réunions de concertation l'autonomie alimentaire du territoire s'est avérée comme problème à gérer[766], ce qui s'est traduit par un programme d'action dans ce domaine, en particulier pour le développement du maraîchage très peu représenté sur le territoire[767]. Il est ainsi envisagé de faire un état des lieux de l'offre et de la demande, du foncier agricole mobilisable et de ses qualités agronomiques, d'accompagner les porteurs de projets avec les partenaires par ailleurs impliqués sur Bordeaux Métropole, et de réaliser une étude de faisabilité pour la création d'une pépinière agricole. Si l'amorce de l'élaboration du PCEAT est très orientée énergie climat, l'implication des acteurs locaux a contribué à élargir l'approche pour en faire un projet de territoire durable (cf. annexe 8). Néanmoins, au regard de l'ingénierie disponible à la CDC du Grand Cubzaguais, la mise en œuvre du plan va sans doute nécessiter un renforcement de cette dernière[768].

Bordeaux Métropole valide son PCET (volet climat de l'agenda 21) **en novembre 2011**. La ville durable y est projetée comme ville plus compacte et le document fixe les objectifs de la prochaine révision du PLU qui, à titre expérimental, regroupera le plan de déplacements urbains (PDU) et le plan local de l'habitat (PLH)[769]. Dans un contexte national volontariste, *« Bordeaux*

---

[765] Source : Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale Nouvelle Aquitaine du 12/12/2019, p. 6.

[766] Dans le Cubzaguais un groupe de transition est actif depuis 2016 et s'est structuré en association « Iles Haute Gironde Transition ». Ce groupe a participé aux réunions de concertation du PCAET et des élus au conseil municipal de la ville de Saint André de Cubzac y participent.
https://www.saintandredecubzac.fr/associations/item/1733-iles_haute_gironde_transition

[767] Aux RGA de 2000 et 2010, quelques exploitations semblent exister mais vu leur faible nombre ces données sont soumises au secret statistique.

[768] Entretien du 16/11/2018 avec Julie Sanchez, DGS adjointe de la CDC. A cette occasion, cette dernière indique que l'élaboration d'un projet alimentaire territorial (PAT) semble assez facile notamment pour la mobilisation des acteurs.

[769] Dispositif qui sera retenu dans la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

Métropole a lancé dès 2015 « l'Appel de Bordeaux », lors des Assises européennes de la transition énergétique, qu'elle organise désormais de concert avec la Communauté urbaine de Dunkerque, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et depuis peu le Grand Genève, réaffirmant le rôle central des collectivités territoriales dans la lutte contre le changement climatique »[770]. Les 50% du territoire occupé par des espaces naturels ou agricoles sont considérés comme un atout exceptionnel pour faire face à l'enjeu climatique, leur protection et valorisation font partie intégrante du socle de l'engagement métropolitain[771]. Le Plan d'action pour un territoire durable à haute qualité de vie, adopté le 7 juillet 2017, possède les caractéristiques d'un projet de territoire durable[772], fondé sur trois objectifs structurants : l'énergie, la protection et la mise en valeur des 50 % d'espaces naturels et agricoles, et les solidarités territoriales et le bien-être métropolitain. Pour les espaces naturels et agricole une politique agricole ambitieuse est projetée[773]. Par ce plan d'action Bordeaux Métropole ambitionne d'être une des premières métropoles à énergie positive[774] à l'horizon 2050[775]. La stratégie retenue d'une métropole à haute qualité de vie contribue à un affichage marketing comme ressource pour l'attractivité dans un contexte de compétition des métropoles[776]. Le PCAET de Bordeaux Métropole est positionné comme programme opérationnel de court terme (2017- 2022) avec l'agenda 21. Cette construction au sein d'un plan d'action pour un territoire durable à haute qualité de vie permet de ne pas s'enfermer dans les critères d'évaluation quantitatifs liés au seul enjeu climatique. Pour ce faire, les expertises prioritaires affichées concernent la transition énergétique, la maîtrise foncière (PLU), les caractéristiques écologiques et sanitaires du territoire[777]. L'expérimentation et l'innovation multi partenariale sont encouragées pour repenser et inventer continuellement la Métropole de 2050. Ce plan

---

[770] Source : délibération du conseil de métropole du 7 juillet 2017 adoptant le Plan d'action pour un territoire durable à haute qualité de vie - Plan climat air énergie territorial.

[771] Ibid.

[772] Il est constitué d'un premier volet où sont définies les trois orientations stratégiques du plan et un cadre programmatique pour la période 2017-2050 (vision à moyen terme), et d'un second volet présentant un premier plan d'action détaillé pour la période 2017- 2022, qui constitue également l'Agenda 21 et le Plan climat air énergie territorial de la collectivité jusqu'à 2022 (source : Plan d'Action pour un territoire durable à haute qualité de vie de BM, 2017, p. 6).

[773] Concrétisée lors de la délibération du conseil de métropole du 30 novembre 2018 évoquée précédemment. L'objectif à 2030 est une progression de 30 % des actifs agricole par rapport à 2010 et que l'agriculture métropolitaine couvre 10 % de la consommation alimentaire.

[774] Un territoire à énergie positive produit plus d'énergie à partir des ressources renouvelables qu'il n'en consomme.

[775] Source : BM, Plan d'action pour un territoire à haute qualité de vie, 2017, p. 5.

[776] Selon les données du SYSDAU, Bordeaux Métropole accueille 12 000 nouveaux habitants sur les 20 000 supplémentaires annuels du département de la Gironde.

[777] Le laboratoire du développement durable métropolitain (LAB BMDD 3.0) a été créé à cet effet et lancé en novembre 2015 pour regrouper un collectif pluridisciplinaire d'experts permettant de porter un regard critique et prospectif sur la ville durable et nourrir ainsi la nouvelle stratégie de la Métropole.

La préfiguration de ce LAB BMDD 3.0 a été imaginée autour d'une quinzaine d'universitaires nationaux et internationaux permettant à la Métropole de bénéficier d'une expertise scientifique transversale unique.

d'action très ambitieux ouvre le champ des possibles, cependant dans la pratique quotidienne il peine à se diffuser dans les services de la Métropole et son appropriation par les communes et les acteurs du territoire est encore peu perceptible. Ce seront, comme pour l'agriculture, les actions concrètes qui marqueront les esprits et contribueront à l'appropriation, ce qui conforte une démarche praxéologique de mise en œuvre qu'il convient de compléter, par l'analyse des processus à l'œuvre sur la gouvernance alimentaire, pour la construction d'une pensée de l'action agriurbaine.

Les trois exemples de mise en œuvre du PCAET analysés montrent une disparité d'appropriation qui semble grandement influencée par les dynamiques locales. **Pour la CABB**, les projets territoriaux de développement durable ne sont présents qu'à l'échelon communal et encore minoritaires, ce qui ne permet pas une expression et un portage intercommunal. Dans ce contexte, seul le volet réglementaire énergétique se met en œuvre avec le PCAET et ses indicateurs quantitatifs, l'agriculture étant toujours évitée en dehors d'un projet de méthaniseur en cours d'élaboration. **Pour la CDC du Grand Cubzaguais**, la mobilisation citoyenne (groupe local de transition) en synergie avec les élus de la ville-centre et une implication sans faille de l'équipe administrative et technique qui a su mobiliser les expertises externes, ont permis de ne pas se limiter au seul volet énergétique. L'agriculture est ainsi intégrée au PCAET avec un plan d'action spécifique, un suivi d'exécution à l'aide d'un tableau de bord de mise en œuvre est envisagé. **Pour Bordeaux Métropole**, l'antériorité de la démarche et l'ingénierie d'une métropole permettent une démarche plus ambitieuse. Néanmoins, si les effets concrets et les résultats attendus restent à confirmer, le plan d'action ouvre le champ des possibles et offre à chaque commune l'opportunité de conforter son projet local durable, comme Floirac avec la microferme et l'agenda 21. **Ces trois exemples confirment que l'intégration de l'agriculture constitue un levier efficace pour la construction d'un projet territorial durable transversal.**

Comme l'agriculture, l'alimentation est une oubliée de la pensée aménagiste, bien qu'elle soit le reflet de la complexité et des paradoxes du processus de métropolisation (Ascher 2005 in Brand 2015, Op. cit., p. 16). La thèse de Caroline Brand, par la recension de publications scientifiques et les entretiens menés auprès de chercheurs de pays anglo-saxons montre comment le « fait alimentaire »[778] est absent de la pensée aménagiste. Elle y décrit la naissance

[778] *« **Le terme fait alimentaire** désigne ici l'ensemble des éléments relatifs à l'alimentation. Soit, l'expression des moyens que les sociétés se donnent pour produire, transformer, acheminer et consommer leur nourriture. Le terme englobe également les expressions des différentes facettes de ce « fait social global » (Courade, 1992 : 743),*

et la structuration du champ de recherche de l'Urban Food Planning qui *« vise à faire le lien entre analyses de l'évolution des systèmes alimentaires et des systèmes territoriaux sous l'influence du processus d'urbanisation »* (Ibid. p. 192-193)[779]. Caroline Brand propose de repenser la place des systèmes alimentaires dans les mécanismes d'organisation et de production de l'espace, l'alimentation devenant une entrée pour *« penser l'ancrage et la cohésion du système métropolitain »* (Ibid.). Ces dernières années, la question alimentaire a pris une importance grandissante et est devenue un nouvel enjeu de développement durable pour les territoires, car une alimentation plus durable contribue notamment à la préservation des ressources et de l'agriculture. De plus en plus de collectivités s'engagent dans l'élaboration de projets alimentaires territorialisés (PAT)[780], contribuent à l'élaboration de politiques publiques plus transversales[781], et définissent des démarches et modes de gouvernance contextualisés pour tendre vers un système alimentaire plus durable (CGDD 2017)[782]. Les processus à l'œuvre et l'évaluation de leur impact pour une construction agriurbaine sont ici analysés.

c) La gouvernance alimentaire, un levier pour la ville durable

Avant d'aborder la notion de gouvernance alimentaire il convient de définir ce qui est entendu par système alimentaire. Ce dernier *« englobe l'ensemble des activités réalisées par différents acteurs pour produire transformer, distribuer, stocker, consommer et gérer les déchets relatifs à l'alimentation »* (LaBianca 1991 ; Malassis, 1994 in Mundler et Laughrea 2016, Ibid., p. 30). En s'appuyant sur la théorie des systèmes, il peut se définir comme :

> *« un réseau interdépendant d'acteurs (entreprises institutions financières, organismes publics et privés), localisé dans un espace géographique donné (région,*

---

multidimensionnel et de ses modalités de traitement. Nous reprenons ce terme utilisé dans l'article de G. Courade (1992) sur « le fait alimentaire, territoire à conquérir de la géographie » (Brand 2015, Idid., p. 7).

[779] *« L'article qui fait date et qui a officialisé ce champ de recherche est celui des chercheurs américains, K. Pothukuchi et J. Kaufman (2000). Son titre est simple et percutant par rapport au constat originel à partir duquel s'est construit ce champ de recherche : « The food system : a stranger to the planning field ». Cet article met la lumière sur une pièce oubliée jusque-là dans les systèmes d'aménagement et dans la pensée aménagiste »* (Ibid., p. 194). […] Dans un article de 1999, ces auteurs identifient quatre raisons pour cette absence d'appréhension :

- Absence de perception d'une problématique alimentaire urbaine ;
- Conceptualisation comme problématique non urbaine ;
- Invisibilité liée à la transformation du système alimentaire qui garantit la fourniture de la ville avec une agriculture qui s'efface de la périphérie ;
- En réduisant cette problématique alimentaire à un problème agricole et rural, la ville réservant la primauté à d'autres problématiques (Ibid., p. 194).

[780] Issus de la loi de la modernisation de l'agriculture et de la pêche de 2014.

[781] Déclaration de l'ARF ou pacte de politique alimentaire urbaine de Milan du 15/10/2015 : http://www.foodpolicymilano.org/wp-content/uploads/2015/10/Milan-Urban-Food-Policy-Pact-_FR.pdf. Bordeaux Métropole est signataire du pacte de Milan.

[782] Commissariat général au développement durable, L'alimentation : un nouvel enjeu de développement durable pour les territoires, septembre 2017.

État, espace plurinational), et participant directement ou indirectement à la création de flux de biens et services orientés vers la satisfaction des besoins alimentaires d'un ou plusieurs groupes de consommateurs localement ou à l'extérieur de la zone considérée » (Rastoin et Ghersi 2010, Op. cit., p. 19).

Avec la modernisation et la spécialisation de l'agriculture et le développement des industries agroalimentaires, la fonction alimentaire n'est plus assurée uniquement par l'agriculture qui n'est plus qu'une composante du système agroindustriel, et la complexité du système alimentaire contribue à la déconnexion territoriale de l'agriculture et de l'alimentation (ibid.). L'analyse du système alimentaire mondial réalisée par Jean Louis Rastoin et Gérard Ghersi (2010), dans le prolongement du traité d'économie agroalimentaire de Louis Malassis[783], conclut que la poursuite tendancielle du mode de consommation et de production alimentaire n'est pas soutenable : le mode de consommation est nocif sur le plan individuel et sociétal, le modèle de production quant à lui est « très « asymétrique » et « prédateur » et il génère un impact négatif sur l'environnement physique et social (Ibid.). Il est proposé un modèle alternatif de proximité correspondant mieux aux objectifs de développement durable. Une telle orientation suppose une volonté politique et la définition d'une véritable politique alimentaire volontariste qui à ce jour n'est tangible dans aucun pays du monde (Ibid.).

La thèse de Caroline Brand (2015) retrace, quant à elle, le processus de transformation à l'œuvre sur les modalités de traitement du fait alimentaire[784] à différentes échelles, analyse la structuration d'une appréhension plus globale et stratégique du fait alimentaire en rapport avec les enjeux métropolitains. Le premier résultat de cette recherche confirme que **la reterritorialisation alimentaire[785] active le croisement entre le fait alimentaire et le fait urbain**. Une transition s'opère dans une pluralité de situations et avec des portages publics différents, et cette reterritorialisation alimentaire est caractérisée par l'auteure de « fugace, fragile et partielle », tout en mettant en visibilité l'interaction agriurbaine générée par le

[783] Louis Malassis, professeur aux Écoles nationale supérieures agronomiques de Rennes et de Montpellier est le fondateur d'Agropolis de Montpellier. Agropolis est le centre mondial d'enseignement supérieur et de recherche dans le domaine de l'agriculture, de l'alimentation et de la gestion des ressources naturelles renouvelables. *« Louis Malassis a posé les fondements scientifiques de l'école francophone de l'économie alimentaire dans les années 1970-1990. Cette discipline nouvelle venait alors compléter utilement l'économie rurale, avant tout intéressée par l'agriculture. L'économie agroalimentaire répondait ainsi aux besoins d'outils pour analyser et comprendre les profondes mutations en cours en France et dans le monde du fait de la généralisation du processus d'urbanisation/industrialisation qui touchait de plein fouet l'agriculture et son environnement amont et aval »* (Rastoin et Ghersi 2010, Ibid., p. 1).

[784] Dans cette thèse la définition du fait alimentaire donnée par Caroline Brand est reprise avec le même sens, dans un processus d'autogouvernement (Magnaghi 2014, Op. Cit) où les acteurs recherchent une autonomie du territoire, tout en étant ouvert sur l'extérieur (Morin 2005, Op. cit.).

[785] **Un Système alimentaire territorialisé** (SAT) *« peut être défini comme un « ensemble de filières agroalimentaires répondant aux critères du développement durable, localisées dans un espace géographique de dimension régionale et coordonnées par une gouvernance territoriale »* (Rastoin 2015, in Rastoin 2016).

développement des approvisionnements locaux (Brand 2015, Op. cit., p. 533). Ce processus de transformation et ses effets induits n'étaient pas perceptibles, car « en train de se faire » (Jullien 2009, in Ibid.) ce qui a constitué une des difficultés de cette recherche. *« … comme elle n'est pas de l'« être », la transition échappe à notre pensée »* (Jullien 2009 in Ibid., p. 532). La révélation du processus d'appréhension du fait alimentaire comme un fait multidimensionnel constitue un apport *« pour repenser les problématiques d'aménagement, de développement, de gouvernance et éventuellement de construction métropolitaine »* (Ibid., p. 536). Un deuxième apport de cette recherche est que **l'appropriation du fait alimentaire dans l'élaboration des politiques locales mobilise une compétence transactionnelle, par le décloisonnement à opérer pour construire une vision globale, les coopérations inter institutionnelles à développer et la mobilisation des acteurs privés et associatifs** (Ibid., p. 538). Cette compétence transactionnelle est également présente dans la nouvelle gouvernance pour l'activation de la ressource territoriale (Campagne et Pecqueur 2014, Op. cit.) ou dans l'autogouvernement de la biorégion urbaine (Magnaghi 2014, Op. cit.). C'est donc l'apport de la gouvernance alimentaire en construction qui est ici analysé comme contribution à l'élaboration d'une pensée de l'action agriurbaine.

La gouvernance alimentaire par son ancrage local est qualifiée de territoriale (Touzard et al. 2012 in Billion et al. 2016, p. 348), elle repose notamment sur *« un dispositif de coordination d'acteurs et de mutualisation de moyens […] à l'échelle d'un territoire »* (Rastoin 2014 in Ibid.). Dans un contexte où le système alimentaire est dominé par la logique de mondialisation et *« par des paysages alimentaires déterritorialisés, où le prix est plus important que la provenance , […] les stratégies alimentaires durables des régions urbaines représentent un défi car elles contestent une des divisions les plus profondes de la société capitaliste : entre les villes et l'État central »* (Morgan 2017, p. 9-10 in Brand et al. 2017, Op. cit.)[786]. Dans ce contexte, les nombreuses expérimentations analysées par la recherche présentent une grande diversité d'approches où il est en grande partie observé une difficulté des acteurs à appréhender la complexité du système alimentaire, ce qui les amène à mettre en œuvre des actions sans toujours en mesurer toutes les conséquences sur les différentes dimensions de la durabilité (Bricas, et al. 2017, Ibid.). Néanmoins différents auteurs, par l'analyse de différents types d'approches qui

[786] Cet ouvrage est issu des travaux de recherche menés dans le cadre du programme Surfood (Sustainable Urban Food Systems) qui ont *« contribué à l'émergence d'une vision collective pluridisciplinaire de l'alimentation urbaine durable et de projets portés par la communauté scientifique montpelliéraine en lien avec les acteurs locaux. Ce programme a rassemblé plus de 100 chercheurs, enseignant et ingénieurs »* de différentes unités de recherche nationales et internationales. Cet ouvrage *« répond à une demande du conseil scientifique d'Agropolis Fondation de bâtir un cadre conceptuel pour l'analyse, l'évaluation et l'élaboration de systèmes alimentaires urbains durables »* (Brand et al. 2017, Ibid.).

cherchent à appréhender la complexité de la question alimentaire urbaine durable, soulignent l'enjeu d'une approche intégrée. Cette complexité du sujet *« impose de penser et pratiquer une combinaison d'approches »*, dans une vision systémique et cyclique de l'alimentation, afin de considérer les activités, les flux et les jeux d'acteurs (Debru et Brand 2017, Ibid., p. 115). La théorie de la pratique sociale appliquée au système alimentaire urbain considère que c'est la multiplication des micro-initiatives et leur mise en synergie qui amorce des stratégies alimentaires urbaines. Les politiques alimentaires locales mise en œuvre sont territorialisées et prennent en compte les citoyens engagés dans la recherche de pratiques alimentaires alternatives, en prenant appui sur les initiatives et leurs effets transformateurs (Ibid.).

Les projets alimentaires territoriaux (PAT) prévus par la LAAA de 2014[787] constituent une certaine reconnaissance des initiatives locales, ils sont élaborés de manière concertée à l'initiative des acteurs d'un territoire[788], et ils visent à donner un cadre stratégique et opérationnel à des actions partenariales répondant à des enjeux sociaux, environnementaux, économiques et de santé. **L'alimentation devient ainsi un levier intégrateur et structurant de mise en cohérence des politiques sectorielles locales**. Les PAT s'appuient sur un diagnostic partagé : état des lieux de la production agricole et alimentaire locale, du besoin alimentaire du bassin de vie, identification des atouts et contraintes socio-économiques et environnementales du territoire. **La territorialisation du concept de système alimentaire est avancée comme moyen d'influer sur un système qui échappe par sa dimension globale, modèle alternatif et complémentaire au modèle agro-industriel dominant** (Rastoin 2015 in Ibid.). Pour bien appréhender les apports de la gouvernance alimentaire urbaine dans la construction d'une pensée de l'action agriurbaine, l'exemple de Bordeaux Métropole est ici analysé.

Illustration à Bordeaux Métropole : la gouvernance alimentaire pour mobiliser les acteurs dans l'objectif de développement territorial durable

En 2014, Bordeaux a été retenue comme ville-pilote dans le cadre d'un chantier sur la gouvernance alimentaire par la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) Aquitaine, aux côtés de la Communauté d'Agglomération du Libournais (La Cali) et du Pays Basque. Cette expérimentation animée par l'lUFN[789] vise à

[787] Loi no 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, article 39.
[788] Le dispositif est très ouvert et peut ainsi s'adapter à différentes échelles territoriales et bénéficier de différents types de portages.
[789] IUFN : International Urban Food Network

réfléchir aux modalités nécessaires à l'élaboration d'une politique publique de l'alimentation intégrée à l'échelle de ces trois territoires et de leur région urbaine. Sur 2014 et 2015 un diagnostic est réalisé par l'IUFN pour définir les problématiques et les enjeux du territoire pour le fait alimentaire, réaliser une analyse territoriale (notamment pour l'agriculture, le foncier, la santé et l'alimentation), cartographier les acteurs et les projets innovants, identifier les leviers et préparer un plan d'action. Sur 2015 et 2016 trois ateliers thématiques sont organisés avec les acteurs mobilisés avec comme objectif la création d'un conseil consultatif de gouvernance alimentaire. En 2016 et 2017, deux séries de six ateliers de réflexion sont organisées notamment autour de la préservation des terres agricoles, l'encouragement aux activités agricoles et alimentaires, la relocalisation des filières et la répartition de la valeur ajoutée, les circuits courts et de proximité.

Le Plan d'action pour un territoire durable à haute qualité de vie, adopté le 7 juillet 2017 par Bordeaux Métropole, a intégré les résultats de ce processus collaboratif et *« s'incarne dans la volonté d'accompagner les communes et les acteurs du territoire dans les réponses qu'ils apportent aux attentes exprimées prioritairement par les habitants - le bien-être et la santé - en favorisant l'épanouissement de chacun dans un cadre de vie apaisé »*[790]. Cette ambition se concrétise notamment par le développement d'une gouvernance alimentaire à l'échelle du territoire métropolitain, dont les objectifs fixés pour 2022 sont d'assurer les conditions d'un accès pour tous à une alimentation saine et de qualité (stratégie, gouvernance, dispositifs)[791]. L'objectif affiché pour 2030 est que 50 % des besoins alimentaires métropolitains soient assurés par la mobilisation des productions agricoles métropolitaines, et celles des territoires dans un rayon de 200 km[792]. Pour ce faire le conseil consultatif de gouvernance alimentaire durable (CCGADD)[793] créé par délibération du conseil de métropole du 17 mai 2017 est mis en place

[790] Plan d'action pour un territoire durable à haute qualité de vie, 2017, p. 40.

[791] Ibid.

[792] Cette distance avancée dans les objectifs n'a pas été questionnée par cette recherche car elle parait plus de nature à montrer que l'autonomie alimentaire se construit dans une interterritorialité et quelle est dépendante des zones de production mobilisables. Au regard de la production viticole dominante de la région bordelaise, les espaces de production alimentaire se retrouve déportés, contrairement à Rennes où la simulation réalisée par Catherine Darrot indique un périmètre de 22 Km, dû en partie à l'organisation de la ville archipel et aux caractéristiques favorables des espaces agricoles de proximité (Darrot 2015).

[793] Le CCGADD, instance inspirée des Food policy council, apparus en Amérique du nord dans les années 1980, comprend cinq collèges d'acteurs :

1. Acteurs des politiques publiques et accompagnateurs
2. Acteurs de la production alimentaire et agricole et accompagnateurs
3. Acteurs de la transformation alimentaire et accompagnateurs
4. Acteurs de la distribution alimentaire et accompagnateurs
5. Acteurs pour la sensibilisation, la défense des intérêts et l'aide aux changements de pratiques des mangeurs

Le CCGADD est organisé avec 7 commissions thématiques :

1. préserver les terres agricoles et alimentaires rurales

le 17 octobre 2017, en présence de 130 acteurs, pour une période expérimentale de trois ans. Le CCGADD a pour objectif de favoriser les synergies et coopérations entre acteurs, de mettre en réseau le territoire et de mobiliser les expertises, de soutenir les expériences et innovations, de faire un suivi de l'évolution du territoire avec évaluation des performances. Un plan d'actions est formalisé en janvier 2019, une charte des membres du CCGADD est élaborée en 2019, des coopérations se mettent en œuvre avec des territoires girondins intercommunaux de la vallée de la Garonne[794], la CA du Libournais et au niveau international[795]. Lors de la réunion du CCGADD du 16 janvier 2020 un premier bilan de la politique agricole métropolitaine décidée le 30 novembre 2018 est présenté. Néanmoins, une enquête menée auprès des membres du CCGADD, au cours de l'année 2019, met en visibilité la difficulté à mobiliser autour de la table les producteurs, des acteurs économiques agricoles ou encore des logisticiens, grossistes et transporteurs[796], phénomène identique sur l'agglomération lyonnaise (Brand 2015, Ibid.)[797]. Le décloisonnement et la prise de conscience d'un intérêt à agir pour un même objectif demande encore de l'apprentissage tellement le système alimentaire globalisé dominant est influent (Ibid. ; Rastoin et Ghersi 2010, Ibid.). **Mobiliser les acteurs dans un système alimentaire territorialisé est confirmé comme moyen d'influer sur un système qui échappe par sa dimension globale** (Rastoin 2015 in Debru et Brand 2017, Ibid.). L'interaction entre la politique alimentaire et agricole de Bordeaux Métropole s'opère, elle prépare une approche agriurbaine qui s'inscrira dans la prochaine révision du PLU, d'autant que le SYSDAU met en œuvre un inventaire des zones agricoles en périphérie de la Métropole, dans le cadre de la mise en œuvre du SCOT de l'aire Bordelaise, en s'inspirant de la démarche des territorialistes italiens[798].

2. Encourager l'activité agricole alimentaire
3. Renforcer l'autonomie et la résilience alimentaires
4. Répartir de façon juste et équitable la valeur ajoutée sur la chaîne alimentaire, relocaliser les filières
5. Encourager les circuits courts et de proximité
6. Permettre à tous les citoyens d'exercer leur choix d'une alimentation durable et de qualité
7. Lutter contre le gaspillage alimentaire

[794] DCM du 29/11/2019 relative à l'étude technico-économique pour la structuration d'un circuit alimentaire sur l'axe Garonne-Bordeaux Métropole (étude pilotée par la CDC Val de Garonne avec la participation de la CDC du Réolais Sud et de BM).

[795] Soutien au projet alimentaire territorial Let's Food Cities en 2018.

[796] Source : compte rendu de la réunion du CCGADD du 20/09/2019.

[797] Lors de l'entretien du 13/12/2019 Michel Lachat Directeur de la SAFER 33 indique avoir constaté une vraie appétence pour développer de l'agriculture nourricière sur les territoires et a l'impression que tous les élus s'intéressent à cette question. En revanche, côté des agriculteurs cette implication des collectivités est vécue un peu comme une ingérence.

[798] Entretien du 30/11/2018 avec Sylvia Labèque, directrice du SYSDAU.

La gouvernance alimentaire s'avère être un levier pour la ville durable car elle permet de mobiliser une diversité d'acteurs pour la préservation et la mise en valeur des sols agricoles, notamment sous pression urbaine, de renouer la relation de la ville avec son espace de production agricole par des coopération interterritoriales qui se mettent en œuvre comme pour Bordeaux Métropole. La gouvernance alimentaire bordelaise, inscrite dans le projet métropolitain de développement durable révèle le fait alimentaire *« comme outil pour repenser, de façon transversale, la ville-territoire »* (Brand 2015, Ibid., p. 540). Les coopérations interterritoriales engagées par Bordeaux Métropole sur le fait alimentaire semblent s'inscrire dans le concept de bio-région urbaine des territorialistes italiens (Magnaghi 2014, Op. cit.). Ces processus à l'œuvre de mobilisation du fait alimentaire contribuent aussi à diminuer la vulnérabilité alimentaire des territoires par une recherche d'autonomie avec la mobilisation des acteurs locaux dans une nouvelle gouvernance (publics, privés et associatifs), démarches qui activent la ressource territoriale (Campagne et Pecqueur 2014, Op. cit.).

Conclusion chapitre B-1 : Implication inégale des territoires

Ce paragraphe relatif à l'inscription des territoires bordelais et corréziens dans les objectifs de développement durable révèle une appropriation très inégale des dispositifs existants selon les contextes, des portages politiques très variables et par voie de conséquence une mobilisation des acteurs très différentiée. Lorsque l'agenda 21 est un véritable projet territorial durable dans une approche transversale, une gestion de l'urbanisme économe en espace s'opère et l'agriculture se maintient (notamment pour Ayen et Mansac à la CABB) ou une politique agricole et alimentaire se met en œuvre (Bordeaux Métropole et Floirac). Les PCAET présentent bien le risque de focaliser l'action sur l'enjeu climatique comme à la CABB, ce qui ne permet pas de construire une politique intercommunale agriurbaine, l'action publique se focalise sur le volet énergétique en s'inscrivant dans des actions d'opportunité comme la labellisation du « territoire à énergie positive et croissance verte » depuis 2015. **La gouvernance alimentaire s'avère bien constituer un levier pour mobiliser les acteurs sur la préservation des sols agricoles et la mise en œuvre de politiques locales agricoles comme pour Bordeaux Métropole**. Elle contribue à l'activation de la ressource territoriale (Campagne et Pecqueur 2014, Ibid.) et génère ainsi un phénomène d'autogouvernement dans la mesure où la Métropole gère des services économiques sur une base territoriale (Magnaghi 2014, Ibid.). L'analyse des dispositifs mis en œuvre dans un processus de développement durable (Agenda 21, PCAET et PAT) permet de les confirmer comme cadres méthodologiques de l'action publique et montre leurs effets sur la mobilisation des acteurs locaux, même si des disparités

peuvent être relevées pour le portage politique comme pour la participation des acteurs. **La gouvernance alimentaire à l'œuvre sur Bordeaux Métropole s'inscrit dans une démarche itérative avec les acteurs, passe par la stimulation et l'accompagnement d'expérimentions et d'innovations, constitue un processus d'apprentissage et permet la construction de savoirs partagés**. Dans ce mouvement, la mobilisation de différentes expertises, la participation de la recherche[799] avec les acteurs du fait alimentaire mobilisés, constituent un « forum hybride » permettant l'enrichissement de la démocratie représentative par la démocratie technique (Callon et al 2014, Op. cit.). L'expérience de la collaboration interterritoriale du PAT de Bordeaux Métropole, engagée fin 2019 pour la vallée de la Garonne, invitera-t-elle à poursuivre avec les autres territoires périurbains ? Comment la politique agricole mise en œuvre à Bordeaux Métropole pourra-t-elle entrer en interaction avec les territoires voisins, notamment par l'expérience de l'interterritorialité alimentaire ? Au regard de la problématique de préservation des sols agricoles, le paragraphe suivant vise à identifier les leviers à disposition des décideurs locaux pour la construction d'une pensée agriurbaine de l'action.

[799] Des chercheurs de l'INRA et IRSTEA (fusionnés dans l'INRAE au 01/01/2020), de Science-Po Bordeaux et de l'université de Bordeaux Montaigne participent au CCGADD.

2. La construction d'une pensée agriurbaine de l'action

L'agriculture est de plus en plus présente dans le débat public par l'expression des conflits d'usages et les atteintes à l'environnement d'une agriculture industrialisée, aspects évoqués dans la première partie de cette thèse. Depuis les années 2000, l'agriculture s'invite dans sa relation à la ville par les circuits courts[800] alimentaires ou de proximité[801], et plus récemment par un engouement sociétal pour l'agriculture urbaine. A tel point que dans son avis du 12 juin 2019, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) a validé à l'unanimité le rapport présenté sur « L'agriculture urbaine : un outil déterminant pour la ville durable ». Cette mobilisation des acteurs de la ville évoquée précédemment pour l'agriculture urbaine et la gouvernance alimentaire, est fondée sur une double motivation. La première exprime *« une volonté de réorganiser les villes qui concentrent environ 80% de la population, face à leur criant manque de résilience*[802] » et la deuxième traduit *« la volonté de s'inscrire dans une nouvelle opportunité économique »*. Ces deux motivations sont parfois complémentaires mais peuvent être aussi incompatibles, néanmoins elles confirment que l'agriculture urbaine est validée comme levier pour la ville durable (Gangneron et Mayol 2019, Op. cit., p. 8). Il semble que *« ce qui est en cause, c'est bien le sens de la relation de nos sociétés à l'espace et à la nature »* (Berque 1990 in Barles 1993, p. 467). Pour les territorialistes italiens, dans la crise écologique *« ce n'est pas la nature, Gaia, la Terre système vivant (Lovelok l98l) qui est en crise mais l'environnement de l'homme, le territoire »* (Magnaghi 2014, Ibid., p. 26). La présente recherche intègre la notion des territorialistes italiens de coévolution des établissements humains avec leur environnement naturel et vivant, processus qui produit le territoire (Ibid.). Le présent paragraphe traite de la relation complexe de la ville avec son environnement naturel et vivant (B-2-a)), des interdépendances agriurbaines (B-2-b)) et propose une nouvelle

---

[800] « Dans la recherche en sciences sociales, **les circuits courts alimentaires** sont identifiés comme un sous-ensemble d'un champ plus vaste nommé alternative food systems ou alternative agro-food networks » (Le Velly et Dubuisson-Quellier 2008).

[801] **Les circuits alimentaires de proximité** *« revêtent une dimension spatiale, visant un rapprochement géographique entre consommation et production ; elles s'appuient sur une dimension fonctionnelle, visant le bon acheminement du produit du producteur jusqu'aux consommateurs via les différents acteurs du système ; elles valorisent l'interconnaissance entre ces acteurs et permettent des échanges marchands économiquement viables pour les acteurs concernés (Praly et al., 2014, Ibid.). Par ailleurs, ces circuits ne sont ni étanches ni séparés des circuits plus conventionnels, et les mêmes acteurs sont souvent engagés simultanément dans divers circuits (Ilbery et Maye 2005a ; Sonnino et Marsden, 2006) »* (Mundler et Laughrea 2016, Ibid.). Pour cette thèse les circuits courts et de proximité sont intégrés comme alternatives au système alimentaire conventionnel dominant qui n'est pas soutenable (Rastoin et Ghersi 2010, Op. cit.). Ils regroupent les diverses modalités de recherche d'autonomie par l'action concertée de différents acteurs d'un territoire, que ces actions soient accompagnées (ou organisées) ou non par l'action publique locale.

[802] *« Capacité d'un système à absorber un choc ou une perturbation, puis à se réorganiser et à se régénérer pour retrouver son fonctionnement et ses équilibres »* (Gangneron et Mayol 2019, Ibid., p. 8).

approche agri-écosystémique de l'aménagement dans une coévolution des établissements humains avec leur environnement naturel et vivant (B-2-c)).

a) Ville et nature : une opposition historique

Historiquement la ville s'est construite en opposition à la nature (Blanc 2009), au cours du 19ème siècle l'opposition ville et campagne est dénoncée par la plupart des réformateurs sociaux, essentiellement pour offrir des conditions de vie agréable, empruntant à chacune ses avantages (Paquot 2004). Ainsi, la cité-jardin d'Ebenezer Howard propose une fusion de la ville et de la campagne qui est envisagée dans une coopération entre ces dernières (Brand 2015, Ibid., p. 181). Le projet d'Ebenezer Howard ne se limite pas à un urbanisme naturalisé, le concept de cité-jardin offre un contenu social qui lui confère une *« valeur de « bien commun », et par « commun », il convient d'entendre ce qui engage les uns envers les autres et non pas ce qu'on partage entre soi »* (Paquot 2004, Ibid., p. 84). Ce projet social est marqué par un nouveau rapport à la terre et cette idée de « coopération » entre les hommes par l'agriculture de proximité démontrée plus rentable (Gey 2013, p. 178). Ce modèle d'urbanisation intègre la question alimentaire dans une approche globale : la production, la distribution, la préparation et la consommation collectives, ainsi que le recyclage des déchets font partie intégrante de la ville (Pothukuchi et Kaufman 2000 in Brand 2015, Ibid. p. 182). Cependant, si ce projet d'organisation spatiale entre la ville et la nature des cités-jardins est construit en opposition aux mauvaises conditions de vies des cités industrielles, il s'agit d'un urbanisme « en dehors de la ville » ou à « côté de la ville » (Corboz 1992 in Salomon Cavin 2007, p. 10). Cette projection d'utopie urbaine ne propose rien pour la ville constituée (Ibid.) et les cités-jardins sont considérées par la charte d'Athènes comme des *« paradis illusoires, solutions irrationnelles »* (Le Corbusier 1971, p. 46). Pour mettre un terme à l'urbanisation spontanée et désordonnée des banlieues[803] qui dévorent les « surfaces vertes », sans lien avec la ville-centre historique qui manque d'espace, un urbanisme fonctionnel et rationnel est proposé dans cette perspective par la charte d'Athènes. Ce concept part du postulat que *« le soleil, la verdure, l'espace sont les trois premiers matériaux de l'urbanisme »* (Ibid, p. 37), et que l'organisation spatiale de la ville doit prévoir les surfaces vertes nécessaires pour les installations à caractère collectif (Ibid.). Dans les années 1950, en pleine période de reconstruction avec la réalisation de nombreuses zones d'urbanisation prioritaire (ZUP) sur le modèle de la charte d'Athènes, la nature est intégrée dans la ville comme espace libre de loisirs et de respiration, mais aucun lien n'est établi

[803] Les banlieues sont « considérées comme les descendantes dégénérées des faubourgs » (Ibid., p. 44)

avec une nature où pourrait exister une diversité faunistique et floristique, il s'agit d'une nature « apprivoisée ». En dehors de ces opérations d'urbanisme planifiées *« l'urbain diffus et généralisé dans lequel la majorité des citadins réside méprise souverainement la nature. Celle-ci est consommée, c'est-à-dire subordonnée aux seules exigences des habitants/prédateurs »* (Paquot 2004, Ibid., p. 91). Néanmoins, bien que jusque dans une période récente la ville soit perçue comme un milieu artificiel, nombre d'études scientifiques relèvent une augmentation de la biodiversité des milieux urbains. Ainsi, pour Paris 1 500 espèces animales et 1 200 espèces végétales peuvent être recensées (Moret 2004 in Blanc 2009, Ibid.), nature méconnue ou peu remarquée par le citadin (Ibid.).

En urbanisme, les trames vertes relèvent d'une tradition urbanistique « végétalisante », où le végétal *« est considéré dans sa dimension décorative et en tant que mobilier urbain »,* comme élément structurant de l'espace urbain (Stefulesco 1993 in Ibid, p. 51)[804]. Dans les années 1970, lors de la réalisation des villes nouvelles en région parisienne, des zones d'activité agricole sont mises en œuvre, ces espaces de nature organisés par les documents d'urbanisme sont ainsi des espaces cultivés pour une fonction alimentaire. Ce processus permet une sécurisation du foncier agricole mais il fait figure de séparation avec l'espace urbain par l'absence d'interaction agriurbaine. Les enquêtes réalisées sur Cergy-Pontoise révèlent que ces espaces agricoles sont méconnus par nombre d'urbains et qu'ils ne sont pas évoqués par la municipalité (Poulot 2011, Ibid.). Dans les années 2010, avec le développement de l'agriculture urbaine, la mobilisation des habitants et des décideurs locaux sur l'alimentation (AMAP, circuits couts et de proximité, PAT), une renaissance d'un écosystème agriurbain semble s'opérer.

b) Agriculture et ville : un écosystème commun

Tout au long de l'histoire, l'agriculture et la ville se sont construites dans une totale interdépendance, ce qui a guidé une organisation spatiale, notamment avec les ceintures horticoles qui en constituaient l'illustration la plus visible (Vidal 2009a, Ibid.). Ces dernières remplissaient un rôle d'espace intermédiaire entre la ville et l'agriculture, du point de vue spatial (parcellaire proche de la dimension des jardins) comme social, car le maraîcher bien que cultivant la terre fréquentait régulièrement la ville et avait ainsi un statut plutôt urbain (Ibid.). Au 19ème siècle *« l'agriculture a su trouver une source naturelle et inépuisable de fécondité*

[804] Ce rapport esthétique à la nature se retrouve dans les sept coulées vertes du SDAU de 1980 de l'aire bordelaise qui n'ont pas résisté à la pression urbaine comme évoqué précédemment (Goze 1993, Ibid.).

dans cette quantité prodigieuse de fumiers et de boues ferrugineuses que fournit la ville » (Lachaise 1822 in Barles 1993, Ibid., p 150). Au début du 20ème siècle les villes représentaient encore des gisements de matières fertilisantes, notamment par le recyclage de l'azote fertilisante, et *« les politiques d'assainissement liquide et solide visaient à améliorer tant la salubrité urbaine que la productivité agricole »* (Barles 2008, Ibid., p. 25). La révolution industrielle du 19ème siècle va profondément modifier cette organisation, tout d'abord par les besoins de main d'œuvre des industries situées dans les villes, puis par le développement des transports et les techniques de conservation qui vont permettre un éloignement des productions de la ville. Ainsi les productions se localisent-elles dans les zones où les conditions sont les plus favorables, par la correspondance de la nature des sols et du climat avec les types de cultures qui s'y développent le mieux (Vidal 2009a, Ibid.). La modernisation de l'agriculture et le développement de l'industrie agroalimentaire accélèrent ce processus de perte de lien de l'agriculture avec la ville et le territoire, se traduisant même par une vulnérabilité de zones de production qui ne sont plus autosuffisantes[805]. Les situations précédemment analysées confirment l'agriculture comme levier pour un développement territorial durable, et la gouvernance alimentaire est venue conforter cette mise en visibilité des interdépendances agriurbaines.

Les enjeux climatiques interrogent les activités humaines responsables de la production des gaz à effets de serre (GES), et **notamment l'agriculture responsable d'un tiers** de ces émissions (Vermeulen et al. 2012 in Pussemier et Goeyens 2017, Op. cit., p. 13). Pour ces auteurs, l'agriculture durable doit faire référence au 3**P** (**P**eople, **P**lanet & **P**rofit), concept développé par John Elkington (1994) qui peut être traduit en français : *« subvenir aux besoins de la **P**opulation générale (besoins alimentaires) en préservant la **P**lanète et ses équilibres écologiques et en garantissant un **P**rofit satisfaisant au producteur »* (Ibid., p. 37). *« Ce concept de durabilité associé aux 3**P** rencontre de plus en plus d'échos dans le monde agricole »* (Peterson 2013, in Ibid., p. 37). Pour cette thèse, l'objectif de durabilité forte retenue vient préciser ce positionnement en priorisant sur le social (satisfaction des besoins alimentaires et

[805] Pour la CABB, l'évaluation des besoins alimentaires pour une population de 107 320 habitants (RGP 2014) selon la méthode de l'INRA et du CIRAD (2011) révèle un excédent pour l'élevage mais un fort déficit pour les autres cultures. Pour l'élevage les besoins sont estimés à 12 878 Ha de prairies permanentes (0.12 Ha/hab) et le RGA de 2010 indique 22 446 Ha de prairies permanentes. En revanche, pour les surfaces de cultures, le besoin est estimé à 19 318 Ha (0.18 Ha/Hab) et le RGA de 2010 ne recense que 4 731 Ha de cultures, soit trois mois d'autonomie. Cette situation est paradoxale au regard de l'histoire de ce territoire qui était exportateur en produits maraîchers et fruitiers au début du 20ème siècle. Le modèle agricole conventionnel dominant dans une compétition mondiale exclu l'agriculture corrézienne moins compétitive. Ainsi, la mise en œuvre d'une gouvernance alimentaire localisée au bassin de Brive devient-elle un véritable enjeu pour que ce territoire retrouve une autosuffisance alimentaire, au sens où l'excédent de productions locales compense celles qui ne peuvent être produites à proximité en raison de conditions défavorables et qu'il faut importer.

des besoins de renouvellement du système productif) et la préservation voire l'amélioration de l'écosystème productif, l'économie permettant le fonctionnement de l'ensemble (Figuière et al. 2018, Ibid.). Ainsi, cela pourrait se traduire par une diminution de la dépendance aux intrants de production pour les agriculteurs, une diversification et le développement des complémentarités de productions, et enfin des dispositions favorisant les circuits courts (Pussemier et Goeyens 2017, Ibid., p. 37). Ce concept d'agriculture durable est notamment mis à l'épreuve par l'analyse de la ferme de Baugnies en Belgique[806] où l'on retrouve bien les principes des trois **P** de l'agriculture durable (Ibid.). Pour le **P**rofit, un accroissement de l'autonomie alimentaire du bétail et une diminution des coûts liés aux intrants permettent une augmentation des revenus confortée par la vente directe. De plus, la diversification des cultures rend l'exploitation moins vulnérable aux aléas économiques et climatiques. Pour la **P**lanète, le changement de mode de production opère une réduction des GES, réduit l'érosion des sols (agriculture de conservation), limite l'utilisation d'intrants chimiques notamment par les rotations de cultures, utilise l'énergie solaire et met en place une transformation et commercialisation d'une partie de la production sur site. Pour la **P**opulation, les nouveaux modes de production ont amélioré la qualité nutritionnelle des produits, ce qui est bénéfique pour la santé, et ont contribué à l'épanouissement du collectif familial impliqué dans la production. La vente directe crée une solidarité agriurbaine avec le développement de sensation de bien-être (Ibid.).

Diverses recherches très documentées confirment que l'agriculture industrielle dominante n'est pas durable (Ibid. ; Griffon 2013, Op. cit. ; Ploeg 2014, Op. cit. ; Chabert et Sarthou 2018a), *« elle alimente et accélère même le cercle vicieux du changement climatique »* (Pussemier et Goeyens 2017, Ibid., p. 99). **Une agriculture durable devra diminuer sa dépendance aux intrants non renouvelables, mettre en œuvre des processus biologiques et écologiques, impliquer les acteurs locaux et stimuler les actions collectives** (Pretty 2008 in Chabert et Sarthou 2018a, Ibid.). Le défi de la transition écologique nécessaire pourra être relevé par diverses modalités d'agriculture écologiques (notamment biologique, permaculture, biodynamie, écologique intensive) et dans diverses configurations urbaines, périurbaines ou rurales. **Toutes ces formes d'agriculture ont en commun de privilégier la biodiversité[807] et**

[806] La ferme de Baugnies est située à Pérulwez dans le Tournaisis (Belgique).

[807] Le terme de **« biodiversité »**, contraction de « diversité biologique », est défini par la Convention internationale sur la diversité biologique signée lors de la Conférence sur le Développement durable de Rio en 1992. Cette convention définit la diversité biologique comme étant *« la variabilité des organismes vivants de toute origine y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, marins et autres systèmes aquatiques et les complexes écologiques dont ils font partie ; cela comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces ainsi que celle des écosystèmes »* (Blanc 2009, Ibid., p. 44). *« A la surface de la terre, la biosphère est l'ensemble des organismes*

l'économie circulaire[808], en particulier en matière de fertilisation azotée. La gestion de l'azote et l'énergie occupent une place centrale dans la réduction des gaz à effet de serre (Ibid.), elle est au cœur de l'interrelation agriurbaine à reconstruire. Si cette dernière ouvre des perspectives de synergies contributrices à un développement durable, des études relatives à la qualité des eaux de pluie et de l'air, réalisées sur Rennes et Paris, relèvent l'impact environnemental de l'agriculture intensive périurbaine. Sur Rennes l'eau de pluie contient deux fois plus de nitrate qu'à la campagne et sur Paris une étude sur la qualité de l'air montre la présence de 19 pesticides utilisés par l'agriculture périurbaine, en plus des nitrates, certes en quantité moins importante que dans les zones d'épandage (Clergeau 2015, p. 69). Pour appréhender les interactions agriurbaines, les apports de l'agriculture écologiquement intensive (AEI) (Griffon 2013, Ibid.) et les effets environnementaux, socioéconomiques et territoriaux du mouvement de repaysannisation en Europe (Ploeg 2014, Ibid.) sont ici présentés.

(1) Modalités d'une agriculture durable dans une synergie territoriale

L'écologie intensive est une ingénierie écologique qui affirme *« une gestion des milieux et une conception d'aménagements durables, adaptatifs, multifonctionnels, inspirés de, ou basés sur les mécanismes qui gouvernent les systèmes écologiques »* (Frascaria-Lacoste 2011 in Griffon 2013, Ibid., p. 44). L'AEI vise ainsi à optimiser l'utilisation des radiations solaires et la gestion des ressources en eau du circuit naturel, *« elle utilise d'une manière générale les fonctionnalités naturelles pour gérer et éviter des externalités négatives (maladies, ravageurs, nutriments …) »* et *« complète les performances par des apports externes d'origine biologique ou chimique »* (Ibid., p. 47). Cet objectif part de principes éthiques : nécessité de produire plus pour satisfaire les besoins alimentaires d'une population croissante, d'être économe en intrants et sans agressivité pour l'environnement, tout en recherchant une équité sociale (Ibid., p. 50). Dans son

---

vivants, animaux et végétaux ; cette notion de biodiversité met l'accent sur les interrelations entre les organismes et leur environnement à l'échelle planétaire » (Ibid., p. 44).

[808] « ***L'économie circulaire*** *vise à changer de paradigme par rapport à l'économie dite linéaire, en limitant le gaspillage des ressources et l'impact environnemental, et en augmentant l'efficacité à tous les stades de l'économie des produits.*

Succédant à la révolution industrielle, le XXe siècle a vu se développer une société de consommation qui a augmenté de façon très importante son prélèvement sur les ressources naturelles en le multipliant par un facteur 10. Les travaux du programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) et d'autres organisations montrent que par la conjonction du développement démographique, de la croissance de la consommation dans les pays développés et de l'aspiration des pays émergents à un modèle de consommation similaire, le niveau de consommation des ressources naturelles sera inacceptable avant la moitié de ce siècle. »

Définition (source ADEME) : « ***L'économie circulaire*** *est un système d'échange et de production qui, à tous les stades du cycle de vie des produits (biens et services), vise à augmenter l'efficacité de l'utilisation des ressources et à diminuer l'impact sur l'environnement, tout en développant le bien-être des individus ».* Source : http://www.ademe.fr/expertises/economie-circulaire

ouvrage de portée pédagogique, Michel Griffon met en visibilité le fait que **l'agriculture a un rôle déterminant sur l'avenir de la qualité de la biosphère[809] terrestre, et que l'orientation de l'AEI nécessite un nouveau pacte socioéconomique entre les sociétés et le monde agricole, par des politiques agricoles volontaristes localisées.** Au-delà du renforcement de la résilience de l'écosystème productif pour maintenir, voire accroître la productivité alimentaire, l'AEI s'inscrit dans une logique écosystémique par l'apport de services écologiques et environnementaux au territoire, notamment par le stockage de carbone, la réduction de l'érosion des sols, l'épuration des eaux, l'élargissement de la biodiversité (au service des cultures et de la biosphère) et la configuration des paysages avec un effet sur la prévention des incendies[810]. L'agriculture semble la mieux placée pour la gestion de l'hydrosystème, ce qui renforce l'enjeu d'une gouvernance agriurbaine de proximité à l'échelle des bassins versants. La transition vers l'AEI nécessite des expérimentations à petites échelles au regard de la prise de risque socioéconomique pour les exploitations, ainsi qu'un apprentissage continu en interrelation avec les autres acteurs du territoire (Ibid.).

Illustration sur la commune de Salles : l'agriculture comme espace de protection des incendies feux de de forêt

La commune forestière de Salles révèle une tension entre une urbanisation qui s'est développée dans les espaces forestiers et le risque feu de forêt aux prescriptions définies par le règlement interdépartemental de protection de la forêt contre les incendies du 29 juin 2016. Dans son article 8, cet arrêté oblige les propriétaires à débroussailler les abords de leur habitation sur une distance de 50 m (pouvant être portée à 100 m par arrêté municipal)[811]. Cette contrainte oblige ces propriétaires au débroussaillement sur des parcelles voisines ne leur appartenant pas pour respecter cette règle qu'il est parfois difficile de faire appliquer. L'approche historique de ces villages forestiers permet de constater que la bande d'isolement était précédemment occupée par l'espace agricole (agriculture de subsistance). Lors du débat sur le PADD du PLU en séance du conseil municipal du 25/05/2006, une proposition de réorganisation foncière autour des zones bâties pour y planter des feuillus afin d'améliorer la défense incendie est formulée. Dans le débat la responsabilité de l'entretien de cet espace tampon est objectée[812] et interpelle ici une fonction productive alimentaire perdue pour ces espaces.

---

[809] **Biosphère** : ensemble des écosystèmes de la Terre, correspondant à la mince couche (20 km max.) de l'atmosphère, de l'hydrosphère et de la lithosphère où la vie est présente (définition du Larousse).

[810] Cet aspect est illustré pour la commune forestière de Salles.

[811] En application des article L133-1 et L134-6 du code forestier.

[812] Source : archives municipales de la ville de Salles.

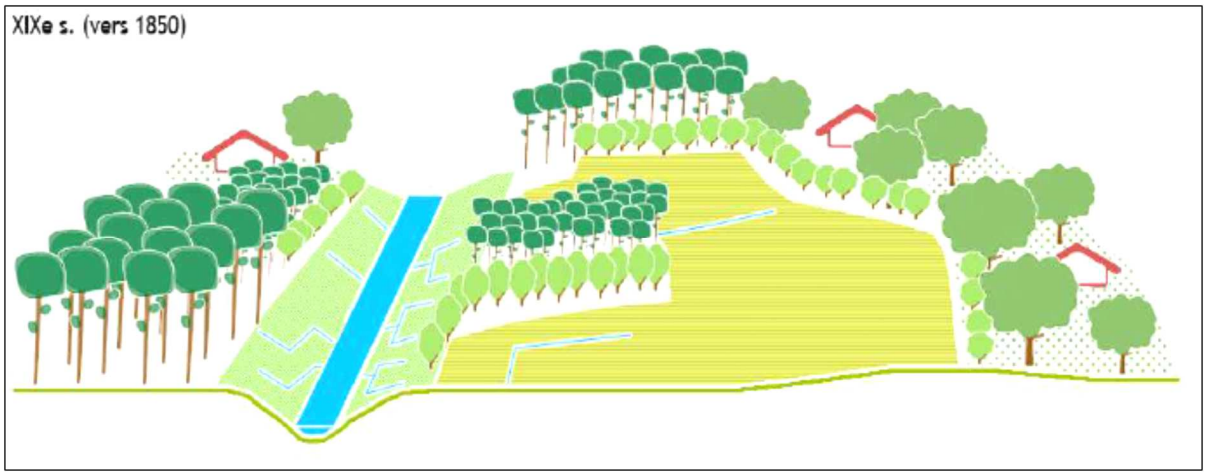
Figure 62 : Salles – Le Lanot : évolution de l'occupation du sol (1950 – 2012)

Le Lanot 1950 Le Lanot 2012



Source : IGN, photos aériennes 1950 et 2012.

Figure 63 : organisation de l'airial au 19ème siècle



Source : (Mesnard 2019) Rapport de recherche-action « Atelier des Landes »,
d'après Hervé Goulaze (Les paysages de l'airial landais, 2018)

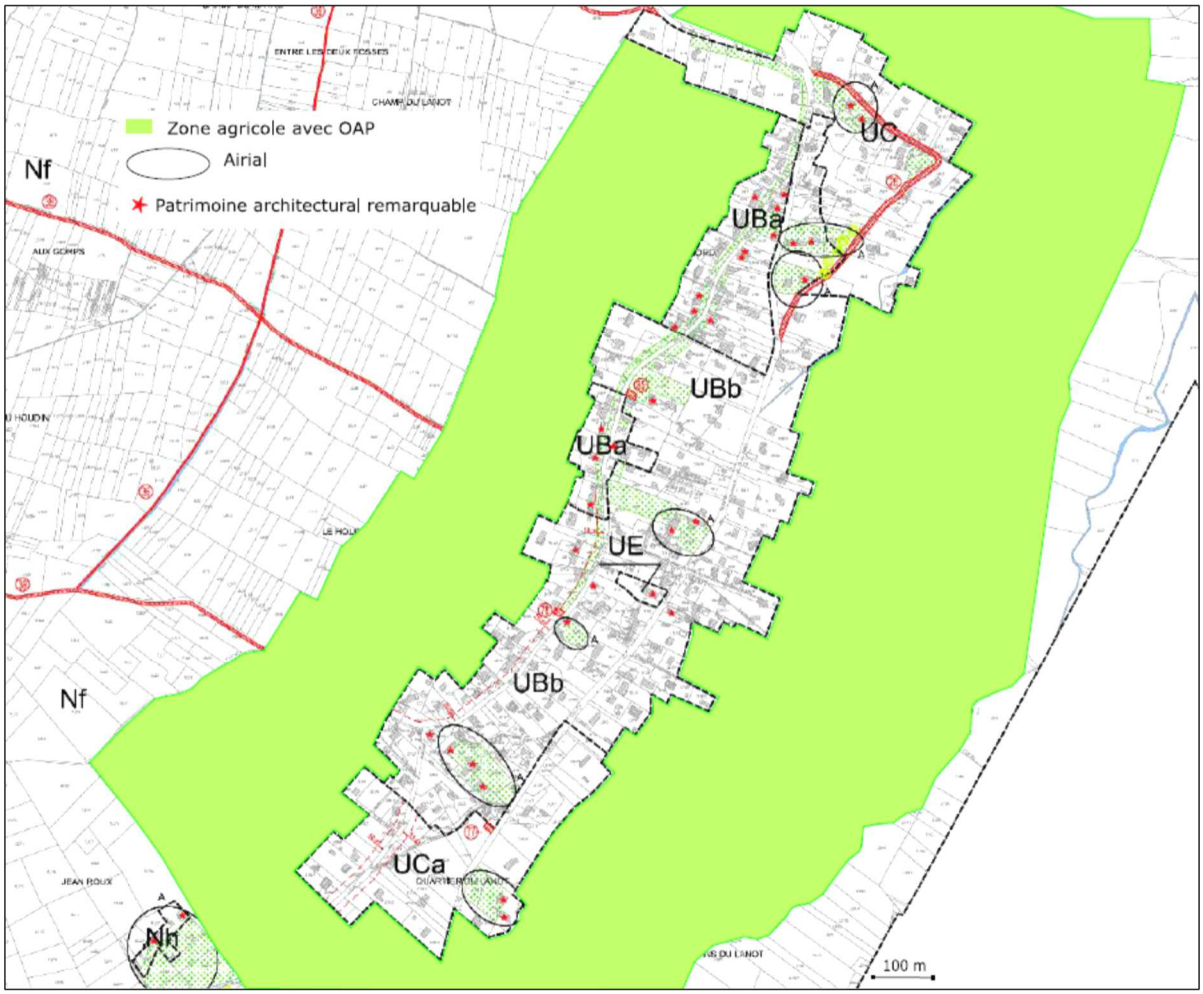
Sur la base d'un projet agricole pour ces espaces de transition, une orientation programmatique d'aménagement (OAP) agricole pourrait être définie comme par exemple dans la commune de Gignac-La-Nerthe dans les Bouches du Rhône[813]. Cette organisation spatiale et fonctionnelle

[813] Consultable sur : http://draaf.paca.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/OAP-Gignac_cle0af7f6.pdf. Il est intéressant de noter que cette information est relayée par les services territoriaux du ministère de l'Agriculture.

pourrait s'inspirer de l'organisation spatiale existante en 1950 (Figure : 62) et de celle de « l'airial »[814] (Figure : 63).

Sur la base du PLU de 2011, le schéma suivant définit une ceinture agricole autour du village du Lanot qui s'inspire de l'histoire du lieu, et propose un fonctionnement agriurbain du quartier avec une réponse à la problématique risque feu de forêt (cf. figure 64)..

Figure 64 : Salles – Le Lanot : principes d'organisation de l'espace agriurbain



Source : PLU de 2011 annulé suite aux recours

L'AOP agricole pourrait ainsi définir les différentes fonctions attendues de l'agriculture, au regard de l'écosystème local, selon les principes de l'économie circulaire dans une interrelation

[814] *« Dans un pays d'habitat dispersé, il [l'airial] constitue, jusqu'à la fin du XIXe siècle, le fondement de l'organisation de la société agro-pastorale où la survie des hommes est intimement liée à la valorisation de terres pauvres constituées de sols acides peu productifs. C'est l'impérieuse nécessité de modifier le milieu par l'amendement qui a regroupé dans un espace commun hommes et bêtes, lieux d'habitation et dépendances dans un équilibre harmonieux que l'on redécouvre depuis quelques décennies.*

L'action du Parc naturel régional des Landes de Gascogne et le rôle de l'écomusée de Marquèze ne sont pas étrangers à cette évolution et à la réhabilitation de l'airial labellisé depuis 1993 par le ministère de l'Environnement. »

(source : https://fresques.ina.fr/landes/fiche-media/Landes00300/l-airial-landais-une-construction-traditionnelle.html).

agriurbaine. Pour la viabilité économique de l'activité agricole dans une zone de cohabition avec l'urbain, l'approche par l'AEI est ici complétée par les apports de la recherche sur l'agriculture paysanne.

L'agriculture paysanne : une autonomie de résistance qui génère des rétro-innovations[815] et des réseaux d'échanges

La thèse défendue par Jan Douwe van der Ploeg (2014) dans son ouvrage [816] est que

> *« l'essor des empires alimentaires[817] en tant que principe ordonnateur exerçant un contrôle grandissant sur la production, la transformation, la distribution et la consommation de nourriture […] contribue à la progression de ce qui semble être une crise agraire inévitable. Et ce n'est […] qu'au travers d'une profonde repaysannisation, sans doute répétée, que cette crise internationale et multidimensionnelle pourrait être enrayée » (Ibid. 31).*

L'actuel processus d'industrialisation du système agri-alimentaire conduit à une désactivation[818] agricole notamment à proximité des villes en expansion, en particulier du fait d'une spéculation foncière plus intéressante que la production agricole. Cette désactivation concerne pour l'essentiel l'agriculture entrepreneuriale qui s'appuie principalement sur des capitaux financiers et industriels (crédit, moyens de production industriels et technologies), et cette agriculture est complètement intégrée au marché. En revanche, les recherches de Jan Douwe van der Ploeg révèlent que ce qui caractérise l'agriculture paysanne c'est *« la lutte pour l'autonomie et le progrès dans un contexte caractérisé par des relations de dépendance, la marginalisation et les privations »* (Ibid., 51). Cette autonomie se construit dans une coproduction conçue comme une interaction continue entre l'homme et la nature vivante et leur évolution mutuelle, où *« les ressources sociales et naturelles sont constamment modelées et remodelées, ce qui génère en permanence de nouveaux niveaux de coproduction »* (Toledo

---

[815] Magnaghi 2014, Ibid., ou la construction de savoirs par l'action (Lhotelier et Saint-Arnaud 1994, Ibid).

[816] Cet ouvrage mobilise une importante littérature de sociologie rurale relative aux pays développés comme en voie de développement et met en valeur les travaux de recherche de l'auteur en Italie et aux Pays Bas.

[817] **Les « empires alimentaires »** traduisent une structure, fortement centralisée, constituée par de grosses sociétés de transformation et de commercialisation des produits alimentaires qui opère de plus en plus à l'échelle mondiale. Leur mode opératoire repose avant tout par la suppression de certains liens :

- Production et consommation de nourriture décorrélée l'une de l'autre, dans le temps et dans l'espace ;
- Production agricole décontextualisée sans lien avec la spécificité des écosystèmes locaux, ni avec les sociétés régionales (Ibid., p. 23).

Ces empires alimentaires mènent une lutte sans merci pour accroitre leur part de marché. Néanmoins, environ 85 % de la production de nourriture sur la planète continue à emprunter la voie de circuits courts et décentralisés (P. Oosterveer, Global Food Governance, université de Wageningen, Wageningen, Pays-Bas, 2005, p. 14-16, in Ibid., p. 23).

[818] *« **La désactivation** signifie que le niveau de la production agricole est volontairement contenu, voire abaissé. Les ressources nécessaires à l'agriculture sont alors converties en capitaux financiers qui sont investis dans d'autres secteurs et activités économiques »* (Ibid. p. 27).

1994 ; Guzmán Casado et al. 2000 in Ibid., p. 53). Cette notion de coproduction pour l'agriculture paysanne converge avec celle plus large de coévolution des établissements humains et leur environnement naturel et vivant des territorialistes italiens (Magnaghi 2014, Op. cit.). Comparativement à l'agriculture entrepreneuriale, l'agriculture paysanne analysée en Italie et aux Pays Bas génère un rapport de production plus favorable, plus d'emplois et de revenus[819]. Elle a pour stratégie la recherche d'un mode de production économe et dans cet objectif le travail devient une ressource centrale, sur le plan quantitatif comme qualitatif (Ibid.), Ainsi, les paysans retrouvent-ils ou confortent-ils une pensée de l'action avec la nature vivante qui puise dans l'expérience et l'innovation, où il s'agit de négocier avec le réel, dimension non présente dans la pensée rationnelle du modèle industriel dominant (Salmona 2010, Ibid.). Il s'agit d'une reconstruction de « l'art de l'agriculture » (Columella 1977 in Ploeg 2014, Ibid., p. 125) et des ressources tombées dans l'oubli par la modernisation de l'agriculture qui sont ainsi réactivées. Cette construction de savoirs qualifiée de « rétro-innovations » par Alberto Magnaghi (2014, Ibid.) contribue au rétablissement du lien *« entre l'agriculture et la société, la nature, les intérêts et perspectives des producteurs directs »* (Ploeg 2014, Ibid., p. 126). Sur cet aspect, Michèle Salmona indique à propos de ces travaux de recherche en Haut-Var : *« Le territoire, qui constitue le lieu de travail et de vie des femmes rurales du haut-Var, est « parlé » comme un corps dont on a la charge (Salmona 2003) et « qui vous rend bien le soin qu'on lui a prodigué[820] » »* (Salmona 2010, Ibid., p. 189). La relation de l'agriculteur avec l'environnement naturel et vivant se situe ainsi dans le registre du « care », pour en renforcer la résilience et assurer une productivité permettant de subvenir aux besoins alimentaires des établissements humains. **Il ne s'agit pas non plus de préserver une nature sans interrelation avec l'humain, mais bien d'en prendre soin pour à minima en maintenir la capacité productive alimentaire.**

La transition en cours dans le monde agricole, qualifiée de repaysannisation par plusieurs auteurs, se traduit par la création d'une structure souple, localisée, dynamique et hétérogène[821] qui relie de façon nouvelle les hommes, la nature, les objets fabriqués et leur contexte (Ploeg 2014, Ibid.). A partir de deux exemples de coopération territoriale à l'initiative

[819] Le rapport du CGDD de 2015 sur les fermes du Réseau agriculture durable (RAD) des CIVAM de l'Ouest de la France confirme ces résultats pour la France (CGDD, Etudes & Documents n° 133, Évaluer les pratiques agricoles pour être acteur de la transition agro-écologique : l'exemple du réseau CIVAM, octobre 2015, p. 6).

[820] *« La notion de soin, le care qui renvoie à l'activité de travail avec les humains, les animaux, la terre, la nature et le vivant en général, pose la question de la transmission des compétences liées à ce travail »* (Ibid., p.189).

[821] Qualifié par l'auteur de développement endogène quelque peu anarchique.

d'agriculteurs[822], en mode d'agriculture paysanne et engagés dans le développement rural comme pratique de résistance, **la soutenabilité du système de production agricole s'élargie de l'exploitation au territoire**. Une des caractéristiques de cette évolution est de produire une valeur ajoutée au service du territoire, les acteurs s'inscrivent dans une conversion territoriale et non dans une transaction rentable (Ibid.). Cette construction territoriale produit un nouveau régime conventionnel[823] en rupture et en marge du modèle économique dominant (Buclet 2012, Ibid.). Il s'agit du développement d'une autorégulation par une agriculture comme pratique sociale complexe[824], face au contrôle à distance opéré par l'empire alimentaire (Ploeg 2014, Ibid., p. 191). Cette voie alternative, basée sur une agriculture économe et en interaction avec le territoire, s'avère résiliente et durable (Ibid.) et elle s'inscrit dans l'activation de la ressource territoriale (Campagne et Pecqueur 2014, Op. cit.).

En France, les travaux d'Estelle Deléage (2004, Ibid. ; 2005, Ibid. ;2011, Ibid.) proposent une analyse de ce processus de résistance par la construction progressive d'une agriculture paysanne alternative à partir des années 1980. Cette voie alternative s'est concrétisée par la publication d'une charte de l'agriculture paysanne suite au colloque qui s'est tenu à Rambouillet en 1998[825] (Deléage 2011, Ibid., p. 123). Elle constitue un projet de résistance par rapport à une agriculture entrepreneuriale portée par le syndicalisme majoritaire de la FNSEA et *« une alternative en matière de modes de production, clairement inspirée de principes écologiques cohérents »*

---

[822] Le premier exemple est celui de Zwiggelte village situé dans le nord-est des Pays- Bas, où un groupe de sept agriculteurs qui avaient déjà expérimenté des modalités d'évolution de leurs exploitations pour sortir de la crise sont à l'initiative pour activer la ressource territoriale, dans un processus d'économie circulaire (Ploeg 2014, Ibid, p. 139-143).

Le deuxième exemple est celui de la construction de marchés nichés aux Pays-Bas, pour échapper aux marchés contrôlés par les empires alimentaires, dans une construction territoriale inspirée de l'économie circulaire (Ibid., p. 144-147).

[823] *« […] **les conventions** correspondent à un accord tacite ou explicite sur la validité d'un certain nombre de croyances, de règles, de normes et de façons de se comporter en société qui régissent les interactions au sein d'une société donnée. Ces croyances, règles, normes et comportements sont conventionnels, en ce sens qu'il n'existe aucun raisonnement scientifique permettant d'expliquer en quoi le choix de ces conventions est inéluctable, naturel et évident »* (Buclet 2012, Ibid., p. 914).

[824] Cette **pratique sociale complexe** recouvre notamment les modalités de culture aux champs, les synergies agriurbaines (énergie, déchets, circuits courts alimentaires), les productions de niche, la valorisation de productions de terroir (Ploeg 2014, Ibid.).

[825] **Cette charte repose sur dix principes** : *« **1**. Répartir les volumes de production afin de permettre au plus grand nombre d'accéder au métier et d'en vivre, **2**. Être solidaire des paysans des autres régions d'Europe et du monde, **3**. Respecter la nature : on n'hérite pas la terre de nos parents, on l'emprunte à nos enfants, **4**. Valoriser les ressources abondantes et économiser les ressources rares, **5**. Rechercher la transparence dans les actes d'achat, de production, de transformation et de vente des produits agricoles, **6**. Assurer la bonne qualité gustative et sanitaire des produits, **7**. Viser le maximum d'autonomie dans le fonctionnement des exploitations agricoles, **8**. Rechercher les partenariats avec d'autres acteurs du monde rural, **9**. Maintenir la diversité des populations animales élevées et des variétés végétales cultivées, **10**. Toujours raisonner à long terme et de manière globale. »* (Ibid., p. 123-124).

Une approche globale des systèmes agricoles est déclinée par six thèmes : l'autonomie, la répartition, le travail avec la nature, la transmissibilité, la qualité des produits, le développement local et la dynamique territoriale (Source : http://www.agriculturepaysanne.org/la-charte-de-l-agriculture-paysanne).

(Ibid., p. 124). Cette agriculture alternative se construit par la reconquête de l'autonomie, la diversification des activités et assure un débouché d'emploi plus favorable[826]. Depuis quelques années, cette agriculture paysanne s'organise par des installations collectives néo-paysannes pour la reprise d'exploitations hors cadre familial (Morel 2018, Ibid.), des installations de microfermes maraîchères se mettent en œuvre (Morel 2016, Op. cit.) comme à Floirac pour Bordeaux Métropole. Dans le monde, *« il existe de nombreux exemples de petite agriculture durable et efficace (de la Chine et du Viet Nam au Costa Rica et au Guatemala) qui montrent qu'elle peut être un moyen efficace sur les plans économique, social et environnemental d'organiser la production agricole* ». Cette agriculture devra faire l'objet d'attention de la part des pouvoirs publics pour nourrir l'humanité, dans un contexte où selon les prévisions il faudra accorder une plus grande attention à l'utilisation des ressources naturelles et à la protection de l'environnement (Groupe d'experts de haut niveau 2013, Op. cit., p. 12)[827].

L'agriculture paysanne actuelle se démarque clairement des sociétés paysannes des années 1950, elle est pensée comme une rupture avec « l'exploitant agricole » (Demeulenaere et Bonneuil 2010, Ibid.). Le développement des semences standardisées a contribué à un désinvestissement des agriculteurs vis-à-vis de l'évolution du vivant. L'agriculture paysanne ne s'inscrit pas dans une attaque frontale du système mais opère par un détour avec l'élaboration de semences paysannes[828] comme premier maillon de la chaine alimentaire (Ibid.). Le modèle agricole dominant *« vacille plus encore avec l'émergence dans les sciences du vivant du paradigme de la biodiversité, qui souligne le caractère complexe, interdépendant et évolutif du vivant, et l'importance des mécanismes de coévolution des espèces au contact de leur environnement »* (Ibid., p. 77). Le développement de la semence paysanne s'inscrit dans la notion de coévolution des espèces au contact de leur environnement, l'agriculture paysanne accroit ainsi son autonomie et retrouve une capacité à accompagner et travailler le vivant (Ibid.). Au regard de cette évolution de la résistance paysanne qui s'inscrit dans les objectifs de

---

[826] Au RGA de 1988, les exploitations agricoles diversifiées embauchaient 1,5 UTA (unité de travail annuel) par exploitation contre 1,3 pour les exploitations non diversifiées, passé respectivement à 2,1 UTA contre 1,3 UTA au RGA de 2000 (Deléage 2012, Ibid., p. 127-128).

[827] *« **Le Groupe d'experts de haut niveau** sur la sécurité alimentaire et la nutrition […] est l'interface science-politiques du Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA). Il a été créé en 2010 pour fournir à ce dernier des conseils scientifiques et argumentés, destinés à étayer la formulation de ses politiques. Il a pour objectif d'organiser une réponse collective, fondée sur des données scientifiques et technologiques probantes, directement des détenteurs de connaissances aux responsables politiques et ce, sur demande »* (Ibid., p. 7).

[828] **Le réseau de semence paysanne** (RSP) construit à partir de 2003, *« s'enracine dans les activités discursives de deux arènes, l'une relative à l'érosion de la biodiversité cultivée, l'autre relative à la protection des droits des agriculteurs »* (Ibid., p. 75). Le RSP a pour objectif stratégique de faire évoluer la règlementation existante sur les semences par la reconnaissance de l'utilisation et l'échange de semences non inscrites sur le catalogue officiel (Ibid). Le Conservatoire du Goût (CdG) avec la microferme de Floirac s'inscrit dans ce collectif pour un développement structuré et rigoureux des semences paysannes.

développement durable, l'approche par la biodiversité, objet de la loi de 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages[829] qui en donne une définition dans son article 1[830], est ici présentée.

(2) La biodiversité[831] au cœur de l'interaction entre les établissements humains et leur environnement naturel et vivant

Par l'examen de la loi de 2016, il est intéressant de relever que la biodiversité métropolitaine n'est pas reconnue comme co-production entre processus spontanés et activités humaines, bien que les systèmes écologiques en Europe soient le produit d'interactions entre les sociétés et leur environnement (Lévêque 2016). Les porteurs du projet de loi nient qu'il puisse exister des liens positifs entre les activités humaines et la biodiversité, ce qui est notamment le cas pour les régions de bocage façonnées par les activités agricoles (Ibid)[832]. Cette loi discutée sur 27 mois a fait l'objet de nombreuses modifications, passant de soixante-douze articles à cent soixante-quatorze, et elle a généré de longues discussions sur la compensation des atteintes à la biodiversité par les projets d'aménagement[833]. Cette loi est influencée par une idéologie néolibérale qui cherche à concilier développement économique et préservation de la biodiversité (Grimonprez 2016, Ibid.; Doussan 2018; Petitimbert et Guimont 2018; Guimont, Petitimbert, et Villalba 2018)[834]. Les dispositifs de compensation aux atteintes à la biodiversité par les projets d'aménagement, prévus par la loi, s'inscrivent dans un recours à la technologie

---

[829] Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

[830] Article 1 4° : *« On entend par **biodiversité**, ou **diversité biologique**, la variabilité des organismes vivants de toute origine, y compris les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques, ainsi que les complexes écologiques dont ils font partie. Elle comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces, la diversité des écosystèmes ainsi que les interactions entre les organismes vivants. »*

[831] Lors des entretiens, les agriculteurs du Bassin de Brive ont évoqué la biodiversité insuffisante comme une des causes des problèmes de maladies et de ravageurs des cultures, en particulier pour les vergers de pommiers, et ils sont impliqués ou intéressés par les expériences mises en œuvre pour rendre les écosystèmes productifs plus résilients. Ces expériences sont pour certaines confirmées dans les résultats obtenus et font l'objet de mises en œuvre volontaristes, notamment sous l'impulsion du syndicat de Défense de la Pomme du Limousin (SDPL) : plantation de haies, pose de nichoirs, arrêt des herbicides et désherbage mécanique, diversification des variétés. Les vergers nécessitent un renouvellement (arrachage et replantation) au bout de vingt ans, mais qui ne peut être réalisé qu'une fois, ce qui interpelle la gestion des rotations de culture sur une exploitation spécialisée et remet ainsi en cause la spécialisation.

[832] Ainsi l'amendement n° 342 rejeté stipule *« les activités humaines et les écosystèmes sont interdépendants : la biodiversité délivre des services à l'homme, et inversement, les activités humaines peuvent rendre des services aux écosystèmes »* (Ibid). C'est le sens de l'AEI qui s'inscrit dans un accompagnement des écosystèmes pour en maintenir la productivité et les rendre plus résilients (Griffon 2013, Ibid.).

[833] Le code de l'environnement est majoritairement constitué de descriptions de procédures à respecter (Lascoumes 1994, Op. cit.) et il s'est construit comme un droit protecteur sans dimension de valorisation (Hermon 2016 in Beaussonie 2018, p. 121).

[834] Face aux espèces protégées, le sénat défend les aménageurs, les projets d'intérêts public et *« l'avenir de nos enfants qui passe par l'emploi et le développement »* (Doussan 2018, Ibid., p. 161). Lors de l'entretien du 13/12/2018, Célia Monseigne, maire de Saint André de Cubzac, confirmait ce positionnement dominant chez les politiques. Ils sont peu à partager la nécessité de changer de modèle, *« la majorité est convaincue que le bon modèle c'est le modèle productiviste, ils n'envisagent pas la décroissance »*.

(ingénierie écologique) et une gestion par le marché (Dufour et al. 2016 ; Doussan 2018, Ibid. ; Petitimbert et Guimont 2018, Ibid.)[835]. Néanmoins dans ce contexte, la biodiversité considérée comme atout pour l'agriculture qui s'engage dans des orientations agroécologiques, fait l'objet d'un projet de sciences participatives avec la création de l'observatoire agricole de la biodiversité (OAB) en 2012 (Hampartzoumian et al. 2013)[836]. En s'adressant aux agriculteurs, en tant que premiers gestionnaires des habitats naturels et de la biodiversité associée, l'OAB poursuit deux objectifs : les faire *« participer à la construction et l'acquisition d'un savoir collectif sur les interactions entre pratiques agricoles et biodiversité »*, et à *« la dynamique de changement en faveur de la conservation de la biodiversité et d'une meilleure prise en compte de l'environnement dans les choix stratégiques et techniques en agriculture »* (Ibid., p. 170-171). Dans cette période, certains auteurs relèvent une perception toujours utilitariste de la biodiversité par les industriels et les agriculteurs, la nature constituant un ensemble de ressources (Blanc 2009, Ibid. ; Maris 2014 in Doussan 2018, Ibid.). Pour les environnementalistes la prise en compte de la biodiversité induit une protection de la nature d'une menace des populations humaines (Blanc 2009, Ibid.). Ces deux approches en tension, au regard de la notion d'auto-soutenabilité (ou durabilité forte) retenue pour cette thèse, doivent s'exprimer dans une controverse pour élargir le champ des possibles et construire des savoirs collectifs en mettant en dialogue les savoirs experts avec les savoirs profanes (Callon et al 2014, Op. cit.), et ainsi permettre la construction d'une pensée agriurbaine de l'action. Pour ce faire, il est nécessaire de prendre en compte le fait que *« le terme de biodiversité renvoie encore à la sphère scientifique et n'est pas d'un usage ordinaire »* (Blanc 2009, Ibid., p.46), elle est *« abstraite, presque infinie, indélimitable, insaisissable »* et *« dépasse le cadre de l'expérience »* (Scapino 2016, p. 433). En dépit de sa diffusion dans la société civile, cette notion émane d'une culture légitime dominante et est mobilisée par les grands discours politiques (Ibid. ; Guimont et al 2018, Ibid), dans une conception consensuelle cohérente avec une conception du développement durable qui maintient le modèle de développement conventionnel dominant. Cependant, tant pour le cadre de vie des urbains que pour l'écosystème productif agricole, l'intégration de la notion de biodiversité semble

---

[835] Ainsi, dans le bordelais il est constaté que des promoteurs immobiliers mobilisent des hectares de surfaces agricoles dans le Médoc sans qu'il y ait de stratégie, au titre de la compensation aménagement (Source SYSDAU).

[836] **L'Observatoire Agricole de la Biodiversité** (OAB) est une initiative du Ministère en charge de l'Agriculture, dont la coordination scientifique est confiée au Muséum National d'Histoire Naturelle (MNHN) en partenariat avec l'Université de Rennes 1 et un laboratoire du CNRS, le LADYSS. L'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture intervient en appui pour l'animation nationale (source : http://observatoire-agricole-biodiversite.fr/). *« Le projet s'organise autour d'un comité de pilotage coordonné par le ministère en charge de l'Agriculture et composé de représentants de l'administration (ministère en charge de l'Écologie, enseignement agricole, ONCFS), de la profession agricole (APCA, FNSEA, FNAB...), d'associations de protection de l'environnement (FNE, LPO...), de réseaux techniques et de développement agricole (ACTA, FNCIVAM, AFAF...), de la recherche (INRA, FRB), de groupes coopératifs d'acteurs du monde rural (FNC, FNPNR...) »* (Ibid. p.175).

incontournable pour une inscription territoriale dans un objectif d'auto-soutenabilité (ou durabilité forte). La ville est un lieu où il convient d'agir car les processus agriurbains, identifiés par différentes recherches comme dans cette thèse, ont vocation d'exemplarité et expérimentent les voies d'un futur vivable (Blanc et al. 2015). Pour bien appréhender la notion de biodiversité dans l'interaction des établissements humains avec leur environnement naturel et vivant, comme pour le développement durable, une clarification de l'usage retenu de cette notion est ici présentée.

Biodiversité : des services écosystémiques aux agroécosystèmes pour la définition d'un agriurbanisme

Depuis les années 1970, les scientifiques constatent une accélération de la crise de la biodiversité, due à différents facteurs anthropiques, notamment par l'artificialisation et la fragmentation des sols, la surexploitation des ressources naturelles et les pollutions liées à la production agricole et forestière conventionnelles (Guimont et al. 2018, Ibid.). L'ensemble des dispositifs législatifs et réglementaires *« acte, en filigrane, le risque d'une rupture de la relation entre milieux naturels et sociétés. Ces dispositifs en soulignent tout autant les interdépendances fortes et révèlent la nécessité de coordonner des politiques publiques pouvant répondre rapidement à ces urgences »* (Ibid., p. 2). Ces dispositifs conduisent à une approche experte et sectorielle descendante traduite dans les trames vertes et bleues (TVB) qui empêchent une approche transversale et systémique (Cans 2010, Ibid.). L'intérêt des TVB en ville *« sur le plan biologique ou en termes de services écosystémiques ou sociaux n'est pas validé sur le plan scientifique »* (Blanc 2009, Ibid., p. 42). Une institutionnalisation des services écosystémiques[837] dans la sphère politique internationale s'opère entre 1997 et 2005, et elle est confortée par les différentes publications du Millenium Ecosystem Assessment (MEA) (Dufour et al. 2016, Ibid. ; Guimont et al. 2018, Ibid. ; Doussan 2018, Ibid.). Un bref historique de la construction du concept de « services écosystémiques », réalisé par nombre d'auteurs, montre clairement que sur une vingtaine d'années, le glissement du « statut de métaphore » (à vocation principalement pédagogique) à celui de « dispositif » (avec une volonté opérationnelle plus affirmée) s'opère ((Norgaard, 2010 ; Arnauld de Sartre et al., 2014b) in Dufour et al. 2016,

[837] Le MEA propose alors un cadre d'analyse et une typologie des services écosystémiques classés en quatre grandes catégories :

1. Les services d'approvisionnement ;
2. Les services de régulation ;
3. Les services culturels (non matériels) ;
4. Les services de soutien nécessaire à la production de tous les autres services par les écosystèmes (Doussan 2018, Ibid, p. 86-87).

Ibid., p. 3). Ce nouveau concept, instrumentalisé dans des dispositifs procéduraux et techniques, s'inscrit dans une idéologie néolibérale qui *« pense la nature en termes de « capital », de « flux » et « d'agents naturels » et en propose une approche dématérialisée qui se prête à la financiarisation* ». Les approches classiques de la gestion des écosystèmes accordent peu d'importance aux processus de conception spécifique aux agroécosystèmes et reposent sur une vision statique des écosystèmes et de leurs services (Berthet 2013). Le mécanisme de compensation évoqué précédemment s'inscrit pleinement dans ce courant (Doussan 2018, Ibid., p. 93) et se traduit par une approche sectorielle avec une absence de cohérence territoriale (Roussel, Tardieu et Vaissière 2019). La notion de « services écosystémiques » (SE) s'avère problématique et *« peu opérationnelle en raison des ambigüités et du flou conceptuel qui la traverse »* (Carnoye 2018, p. 16). Les SE *« restent tributaires d'une conception faible de la soutenabilité »* et l'étude de cas réalisée par Leslie Carnoye sur le parc naturel de Scarpe-Escaut, montre qu'en mobilisant la notion de patrimoine naturel et culturel il est vérifié que l'environnement ne peut être appréhendé que comme un rapport social ((Zuindeau, 2009 ; Rousseau, 2013) in Ibid.). La logique gestionnaire intégrée par l'Etat, les collectivités territoriales et les acteurs privés, conduit à une perception tronquée du vivant et de ses dynamiques. La valorisation économique de la restauration de la biodiversité s'opère au détriment de la valeur systémique des cycles naturels. Les outils de gestion mobilisés ne sont pas des modalités de connaissance du réel, les services de l'Etat sont dans une approche technocratique et les annulations de deux SRCE suite à des recours en sont une illustration (Berland-Berthon 2014, Ob. cit. ; Chaurand et al. 2019). L'approche quantifiée de la compensation *« restreint la vision de la nature à un capital qu'il serait possible de gérer et de remplacer par de la technique, par des éléments construits et établis par la main humaine via notamment un prix exprimé monétairement »* (Petitimbert et Guimont 2018, Ibid., p. 6). **L'urgence de la situation des irréversibilités conduit à inscrire l'action publique à partir d'une reconnaissance de la valeur systémique de la biodiversité, dans une nouvelle relation avec le vivant** (Ibid.).

La biodiversité n'est pas un bien intemporel à conserver, elle résulte largement de choix de pratiques territoriales, il s'agit d'une donnée contingente dépendante de stratégies d'acteurs. La biodiversité est le résultat d'une coévolution naturelle et sociale (Simon 2006), elle est essentielle dans l'interaction entre les productions agricoles et l'environnement naturel et vivant (Griffon 2013, Op. cit. ; Pussemier et Goeyens 2017, Op. cit.), et aussi au cœur d'une coévolution des établissements humains et de leur milieu ambiant (Magnaghi 2014, Ibid.). **Appréhender les interrelations agriurbaines nécessite de passer d'une approche de**

services écosystémiques à une intégration des agroécosystèmes[838] **pour la construction d'un agriurbanisme**. L'agroécosystème a longtemps constitué un point aveugle pour l'agronomie et l'écologie dans un fonctionnement sectoriel. L'agronomie s'est concentrée sur l'augmentation de la productivité avec un découplage des objets de conception de leur environnement, et l'écologie a fourni de nombreuses connaissances sur les écosystèmes sans se focaliser sur l'agriculture (Berthet 2013, Ibid.). L'imbrication des espaces agricoles avec l'urbain conduit à repenser la relation agriurbaine, *« dans une approche plus exploratoire et systémique de l'aménagement du territoire »* (Brown et Castellazzi 2014 in Chaurand et al 2019, Ibid., p. 20). Pour ce faire une nouvelle gouvernance est à envisager par *« une approche adaptative des territoires (apprendre en faisant, en expérimentant), participative (multiplicité des acteurs concernés) et pluridisciplinaire »* (Xiang 2013, in Ibid.). Cependant, appréhender l'agroécosystème interpelle le sol comme environnement naturel et vivant et non comme simple support des activités humaines où il est délimité en surfaces par les parcelles cadastrales (Grimonprez 2018, Ibid.), ou comme « support » à la croissance des plantes pour l'agriculture industrialisée du 20ème siècle (Chabert et Sarthou 2018b).

(3) Le sol : un habitat à intégrer dans l'agroécosystème territorial

« En descendant dans l'arène juridique, on s'aperçoit toutefois qu'une conception unidimensionnelle de la terre prédomine. Celle-ci est essentiellement identifiée au fonds immobilier (fundus) » (Grimonprez 2018, Ibid., p. 1). La patrimonialisation de la terre qui se retrouve ainsi réduite à un bien comme un autre conduit les juristes à nier le fait que **la terre est à l'origine de la vie, au même titre que l'air et l'eau qui eux bénéficient de mesures de protection au titre du code de l'environnement**[839] (Ibid. ; Billet 2018a). *« Certes, le droit de*

---

[838] *« **Les agroécosystèmes** sont des espaces d'interface entre l'homme, ses pratiques et son savoir-faire, et les ressources naturelles. Contrairement aux écosystèmes naturels, les agroécosystèmes ont une orientation productive marquée et l'homme influe sciemment sur leurs paramètres biologiques et physico-chimiques dans le but d'assurer quantitativement et qualitativement la production agricole via notamment l'irrigation, la fertilisation et le contrôle des bioagresseurs (adventices, maladies et ravageurs). Ce n'en sont pas moins des écosystèmes, ils sont le siège de flux de matières et d'interactions biologiques mais égaiement sources d'habitats et de services »* (Chabert et Sarthou 2018, Ibid., p. 137).

*« **La biodiversité agroécosystémique** décrit la diversité des habitats écologiques et de leur agencement dans le temps et dans l'espace à l'échelle d'un champ, d'une ferme ou d'un paysage. Elle inclut les cultures, les habitats semi-naturels comme les prairies permanentes, les haies… et les habitats naturels comme les mares, les bosquets qui se trouvent inclus dans le paysage agricole. L'importance et l'organisation de cette agrobiodiversité jouent un rôle déterminant dans la fourniture de services agroécosystémiques. Elle est un élément clé de la sécurité alimentaire, la santé et le bien-être de l'Homme. Néanmoins, à l'instar de la biodiversité, l'agrobiodiversité s'est érodée de façon très préoccupante depuis la fin du 19ème siècle. Sa conservation fait l'objet de mesures spécifiques (conservation des ressources génétiques, préservation des éléments naturels…) en marge des actions entreprises sur la conservation de la Biodiversité. »*

Source : https://dicoagroecologie.fr/encyclopedie/agrobiodiversite/ (publié le 22/08/2016).

[839] C. env., Livre II, Titre I pour l'eau ; Livre II, Titre II pour l'air et l'atmosphère (Ibid.)

l'environnement monte pour faire exister la planète ; mais pas encore au point de reconnaître le sol comme un milieu vivant » (Courteau 2018 in Grimonprez 2018 Ibid., p.1), et il n'est pas encore reconnu comme bien commun (Roger-Estrade 2013 ; Billet 2018b, Ibid). Un projet de directive européenne visant à définir un cadre pour la protection des sols[840], dans un objectif d'utilisation dite « durable », visait à prévenir de toute dégradation, à préserver les fonctions du sols et à restaurer les sols dégradés (Billet 2018b, Ibid.). L'examen de cette directive a d'abord été suspendu, *« officiellement, pour des questions de subsidiarité, de coûts excessifs et de charges administratives* ». Sans doute faut-il y voir *« les effets d'un actif lobbying des agriculteurs et des industriels »*, plus largement des acteurs intéressés par la valeur économique des sols. Ce projet a finalement été abandonné par décision du 21 mai 2014 considérant qu'il ne revêtait pas un caractère d'actualité (Ibid., p. 25). La conception des services écosystémiques, à l'échelle mondiale, européenne et nationale, est aussi une traduction de cette absence de prise en compte du sol vivant qui nécessite des soins dispensés par les humains pour renforcer la résilience de l'agroécosystème (Griffon 2013, Ibid.). **Le sol est une ressource non renouvelable qui fait l'objet de nombreuses menaces** dont les plus préoccupantes sont *« l'érosion, le compactage, la salinisation, l'imperméabilisation et la pollution »* (Schwartz 2013, p. 4). Au 21ème siècle, émerge la notion de sol habitat par la prise de conscience de sa propre vie et *« les phénomènes de perte de fertilité s'expliquent par l'altération de l'activité des organismes du sol et des processus biologiques auxquels ils participent »* (Chabert et Sarthou 2018b, Ibid., p. 53)[841].

> *« Les sols sont à la fois le produit et le support du développement de la végétation, donc de la biosphère continentale. Ils jouent un rôle majeur dans son évolution et dans celles des espèces qui l'habitent. En position d'interface avec les autres compartiments de l'environnement (atmosphère, biosphère, eaux, roches), ils échangent en permanence avec eux des flux d'eau, de gaz, de matières. Ils constituent*

---

[840] Projet de directive 2004/35/CE (COM 2006, 232).

[841] La création du Groupement d'intérêt scientifique sur les sols, le **Gis Sol**, en mars 2001, vise à doter d'un système d'information sur les sols de France et sur l'évolution de leurs qualités. Les travaux du Gis Sol ont ainsi été conduits autour de trois grands programmes complémentaires : l'Inventaire, Gestion et Conservation des Sols (IGCS) ; le Réseau de Mesures de la Qualité des Sols (RMQS) et la Base de Données des Analyses de Terre (BDAT). En 2006, dans son préambule la convention de renouvellement du Gis Sol précise : *« Les usages productifs du sol, ses fonctions environnementales et écologiques, son rôle dans l'aménagement et l'utilisation du territoire, constituent toujours un enjeu collectif pour le développement durable. De même, les processus de dégradation du sol, ressource non renouvelable à l'échelle de temps humaine, persistent »* (Lemercier et Walter 2011, Ibid., p. 1). En 2019, la carte nationale des stocks de carbone des sols confirme les précédents résultats avec les stocks les plus faibles observés en Languedoc-Roussillon (région fortement viticole et caractérisée par un climat chaud et des sols peu épais) et dans quelques zones de culture très intensive (Beauce Chartraine, Nord). Source : https://www.gissol.fr/donnees/cartes/la-carte-nationale-des-stocks-de-carbone-des-sols-integree-dans-la-carte-mondiale-de-la-fao-4335. Cette cartographie interpelle l'intervention humaine sur l'agroécosystème pour améliorer la situation des zones où les stocks de carbone sont les plus faibles, secteurs où un intérêt convergeant se profile tant pour l'agriculture que pour les autres activités émettrices de GES, notamment par la diversification ou la rotation de cultures et développement de l'agroforesterie, actions favorables à l'augmentation de la fertilité des sols et à la séquestration du carbone dans le sol (Chabert et Sarthou 2018b, Ibid ; Sanson, Baudry, et Narcy 2019).

par conséquent un maillon central dans la régulation des grands cycles planétaires tels que ceux de l'eau, du carbone ou de l'azote. Ils sont au cœur de grands enjeux planétaires particulièrement prégnants comme la sécurité alimentaire, le changement climatique ou la biodiversité » (Lemercier et Walter 2011, p. 3)

Néanmoins, la définition de la « santé du sol » ne fait pas consensus au sein de la communauté scientifique, certains assimilant cette dernière à une composante de sa qualité. Or, l'altération de sa qualité est bien due aux activités humaines et l'agriculture de conservation développée dans les années 2000 en France en est notamment une illustration[842] (Ibid.), bien qu'elle laisse dans l'angle mort l'usage des herbicides (Goulet 2010, Ibid.). Le sol est considéré comme l'un des milieux où toute la richesse n'a pas été explorée du fait *« de sa complexité, de son inaccessibilité et de son impressionnante diversité »,* et l'approche structurelle et fonctionnelle de la biodiversité des sols est très récente[843]. L'évaluation de la santé des sols reste encore très délicate et sujette à débat, elle est variable selon le contexte et le type de sol (Chabert et Sarthou 2018b, Ibid.). Le contenu bactériologique des sols reste largement à explorer, il constitue un réservoir potentiel immense pour la santé (notamment antibiotiques issues de bactéries du sol) et pour une agriculture économe et moins vulnérable aux maladies et ravageurs (Lemercier et Walter 2011, Ibid., p. 104).

L'agriculture comme les activités humaines sont responsable de l'émission des GES et donc *« des pertes de carbone fossile[844] vers l'atmosphère où le carbone s'accumule sous forme minérale (CO2, le gaz carbonique), accentuant pollutions et réchauffement climatique »* (GIEC 2014 in Chabert et Sarthou 2018a, Ibid., p. 149). *« Les sols peuvent ainsi perdre par l'agriculture intensive jusqu'à 75 % de leur carbone organique* (Lal, 20ll in Ibid.), *perte qu'il faudra alors compenser par des apports exogènes, parfois coûteux, afin de maintenir la productivité »* (Ibid.). L'article très documenté des auteurs démontre que **le sol est un véritable habitat dont il faut prendre soin dans une approche agroécosystémique qui ne soit pas sectorielle, qui intègre l'ensemble des connaissances mobilisables**, et nécessite un accompagnement qui est jugé insuffisant à ce jour. Le soin du sol est fortement dépendant de

---

[842] A ce jour, en France il est estimé que le sol se détruit 40 fois plus vite qu'il ne se crée, c'est le cas notamment pour l'érosion des sols qui a longtemps été sous-estimée par les acteurs agricoles du fait du caractère pernicieux du phénomène (Lemercier et Walter 2011, Ibid.). *« Parmi les enjeux de recherche dans les années à venir, le programme Gessol identifie le rôle des sols dans le maintien voire 1'augmentation de la production agricole, dans l'atténuation du changement climatique et 1'adaptation des systèmes de production à ce dernier, et les bonnes pratiques de gestion des sols et leur mise en œuvre* » (Bispo et al.,2016, in Ibid.).

[843] *« Le sol est considéré comme étant la 3ème frontière biotique, c'est-à dire l'un des milieux dont nous n'avons pas encore exploré toute la richesse, après les fonds océaniques ct la canopée tropicale, du fait de sa complexité, de son inaccessibilité et de son impressionnante diversité »* (Chabert et Sarthou 2018b, p. 56).

[844] Carbone stable dont les processus de stockage dans le sous-sol se réalisent sur des temps géologiques (Chabert et Sarthou 2018a, Ibid., p. 149).

la diversification et des rotations de cultures, mais aussi de l'interrelation du sol avec les arbres et les haies. *« Il est en effet attesté que les haies peuvent jouer de multiples fonctions d'amortisseur de crise grâce au maintien de la biodiversité et des fonctions écologiques, à la fourniture en biomasse et d'énergie renouvelable et à la préservation des eaux de surface* […] (Sanson, Baudry, et Narcy 2019), ainsi qu'au stockage de carbone (Ibid. ; Lemercier et Walter 2011, Ibid.). Les entretiens, réalisés auprès d'agriculteurs pour cette thèse, expriment une recherche de voies alternatives qui prennent en compte l'agroécosystème et en particulier le soin du sol considéré comme essentiel. Après avoir subi la paupérisation des savoir-faire et des savoirs expérientiels pendant la période de modernisation et d'industrialisation de l'agriculture (Salmona 1994 Op. cit. ; 2010, Ibid), de plus en plus d'agriculteurs s'interrogent sur cette fuite en avant qui montre ses limites et présente des dangers pour la santé humaine et l'environnement naturel et vivant. Ces agriculteurs, au cœur de l'agroécosystème, innovent et échangent en réseau sur leurs pratiques en interaction avec la nature[845]. Leur savoir expérientiel constitue une contribution pour la recherche et une ressource à partager avec les autres acteurs, dans une coévolution avec l'environnement naturel et vivant pour une perspective territoriale durable. Cette construction agriurbaine est ici présentée.

c) Pensée agriurbaine de l'action : une coévolution avec la nature et le vivant

> *« […] l'Anthropocène[846] pose un défi considérable à la théorie politique. Largement dénaturalisée, celle-ci tend à considérer le monde humain comme une entité distincte de la Terre, l'un régi par les lois des sciences sociales, l'autre par celles des sciences naturelles. L'Anthropocène nous dit que cette distinction n'est plus valide. Il nous somme d'inventer de nouveaux paradigmes et de nouveaux dispositifs si nous voulons comprendre l'état actuel du monde : littéralement, il nous faut concevoir une géo-politique, où la Terre soit pensée comme un sujet de politiques, et non plus comme un objet – ou comme la simple toile de fond des affaires humaines » (Gemenne et Rankovic 2019, Ibid., p. 11).*

L'analyse des différentes agricultures urbaines dans le monde conduit à redécouvrir « *aujourd'hui que la personne humaine n'est pas seulement un être social, culturel, voire*

---

[845] Ces démarches sont largement étudiées dans nombre de publications scientifiques et sont relayées récemment par les médias qui participent ainsi à une diffusion dans la société.

[846] *« En 2000, lors d'une conférence scientifique à Mexico, le président de séance se réfère constamment à l'Holocène pour désigner la période géologique actuelle. Paul Crutzen, chimiste néerlandais, prix Nobel de chimie pour ses travaux sur la destruction de la couche d'ozone, perd patience : « Arrêtons. Nous ne sommes plus dans l'Holocène, nous sommes dans l'Anthropocène. » »* (Gemenne et Rankovic 2019, Ibid., p. 20). **L'anthropocène** désigne la rupture d'un équilibre fondamental entre la planète et les hommes et les femmes qui y habitent, qui peut aussi se comprendre *« comme un changement radical de la relation des humains à leur environnement »* (Ibid., p. 11).

spirituel. Elle est aussi biologique, ce qui implique la nécessité d'un contact physique, personnel, libre avec la nature » (Barlett 2005 in Boukharaeva et Marloie 2015, Ibid., p. 137). L'agriculture assure un rôle déterminant sur la qualité de la biosphère terrestre (Griffon 2013, Ibid.) et comme évoqué précédemment elle devient une modalité de l'auto-soutenabilité territoriale, dans diverses situations d'interaction entre les établissements humains et leur milieu ambiant (Magnaghi 2014, Op. cit.). De même, la gouvernance alimentaire contribue à la mise en visibilité des dépendances agriurbaines et devient ainsi un autre levier à la disposition des décideurs locaux, par la construction d'une autonomie alimentaire dans une perspective de réduction de la vulnérabilité des territoires. La biodiversité, résultat de la coévolution naturelle et sociale (Simon 2006, Ibid.) nécessite une approche exploratoire et systémique des agroécosystèmes, dans des processus adaptatifs, participatifs et transdisciplinaires[847] (Berthet 2013, Ibid. ; Magnaghi 2014 Op. cit. ; Carnoye 2018, Ibid. ; Chabert et Sarthou 2018, Ibid.). **Le sol n'est pas un simple substrat pour les cultures ou simple support pour les aménagements et activités économiques, il constitue un véritable habitat dont il faut prendre soin.** En conséquence, l'urbanisme ne peut pas être réduit à une programmation à long terme pour la ville ou à des principes d'organisation spatiale sur un sol considéré comme simple support des activités humaines, il doit s'appuyer sur des démarches plus réflexives et s'adapter à la société complexe et à l'incertitude (Ascher 2010a, Op. cit., p. 97). Il s'agit de passer d'un urbanisme administré à un urbanisme régulé où le projet devient un analyseur et un outil de négociation (Ibid., p. 98), un instrument de mobilisation sociale (Pinson 2005, Ibid.) et une vision structurante de la société (Berland-Berthon 2014, Op. cit.). Les propos de l'architecte Philippe Madec s'inscrivent dans cette orientation d'urbanisme réflexif où le sol vivant fédère les acteurs sur les soins à lui apporter : *« Changer de paradigme s'opère à condition de ne pas s'en tenir aux dogmes issus des sachants vers les usagers et de s'ouvrir aux observations montant des territoires et du vivant, pour un réel investissement éco-responsable de tous les acteurs »* (in Ibid., p. 196).

L'urbanisme administré qui n'agit que sur les conséquences d'une société qui sépare le monde humain et l'environnement naturel et vivant, ainsi que les instruments mobilisés et les dispositifs mis en œuvre, ne permettent pas d'atteindre l'objectif de diminution de l'artificialisation des sols. La littérature scientifique mobilisée et les situations analysées dans cette thèse confirment la nécessaire construction d'un agriurbanisme au cœur d'un

[847] L'approche de la complexité de l'agroécosystème nécessite de dépasser l'interdisciplinarité par la mise en œuvre d'une transdisciplinarité.

l'agroécosystème ouvert[848], où l'agriculture et l'urbanisme s'inscrivent en interaction dans une gestion locale des problèmes publics. Le projet local durable traduit ainsi la coévolution des humains avec leur milieu ambiant où *« les lois d'organisation du vivant ne sont pas d'équilibre, mais de déséquilibre, rattrapé ou compensé, de dynamisme stabilisé. […] l'intelligibilité du système doit être trouvée, non seulement dans le système lui-même, mais dans sa relation à l'environnement, et que cette relation n'est pas une simple dépendance, elle est constitutive du système »* (Morin 2005, Op.cit., p. 31-32). Pour ce faire, le sol comme habitat et support de biodiversité doit faire l'objet de toutes les attentions dans une approche multi-acteurs, par une mobilisation transdisciplinaire de la science, et en particulier pour les sciences de la nature et du vivant désectorisées, pour appréhender l'évolution de l'agroécosystème sous l'influence des activités humaines. La pensée agriurbaine de l'action, *« comme science de l'action stratégique d'aménagement de l'espace »* (Berland-Berthon 2014, Ibid.), conceptualise cette approche agroécosystémique pour construire une autonomie territoriale (Campagne et Pecqueur 2014, Op. cit. ; Magnaghi 2014, Ibid. ; Ploeg 2014, Ibid. ; Buclet 2015, Ibid.), dans un processus d'économie circulaire. Ce processus intègre notamment l'autonomie alimentaire dans une perspective d'équilibre avec des territoires plus lointains fournisseurs de denrées alimentaires qui ne peuvent pas être produites localement. L'autonomie se construit ainsi en interrelation avec des territoires plus lointains et c'est cette ouverture sur l'extérieur qui permet cette fermeture nécessaire au renforcement de la résilience du système local (Morin 2005, Ibid.). Le développement des projets alimentaires territoriaux (PAT) s'opère dans différentes et nombreuses configurations (intercommunalités rurales et périurbaines, agglomérations et métropoles, pays, parcs naturels régionaux, départements) reconnues par le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation. **Ce mouvement amène les villes à penser le fonctionnement urbain à partir des territoires agricoles, dans une interaction solidaire où, sur le plan spatial, l'intervention publique locale s'oriente sur les espaces ouverts au service de la viabilité de l'urbain.**

[848] Les systèmes vivants sont des systèmes ouverts dont l'existence et la structure dépendent d'une alimentation extérieure qui est matérielle et énergétique, mais aussi organisationnelle et informationnelle (Morin 2005, Op. cit., p. 30).

(1) Agriurbanisme : une action agroécosystémique sur les espaces ouverts pour améliorer la viabilité de l'urbain

Cette recherche permet de comparer les phénomènes à l'œuvre sur la Métropole bordelaise et la CABB en Corrèze (territoire non métropolisé), notamment au regard du phénomène de métropolisation qui génère une expansion urbaine continue et une accélération des flux. Dans son ouvrage, Guillaume Faburel montre comment les métropoles produisent de l'exclusion économique, de la ségrégation spatiale, une souffrance sociale et alimentent la crise écologique (Faburel 2019)[849]. Ce phénomène de métropolisation se traduit par un départ de populations vers les périphéries, à la recherche d'un *« possible plus réjouissant »*[850]. Hors des grandes villes se construisent des communs[851] d'une biopolitique de la transformation : habiter, coopérer et autogérer (Ibid.). Ce foisonnement d'expériences révèle *« l'existence un peu partout à l'écart des grandes villes de ce que l'on peut appeler une éthique de la décroissance, un art joyeux de l'émancipation vis-à-vis des métropoles et de leur monde »* (Ibid. p. 383). Guillaume Faburel montre ainsi qu'un phénomène de résistance au développement néolibéral des métropoles s'opère par *« les périphéries invisibilisées et disqualifiées par les discours urbaphiliques »* (Ibid., p.383). De nombreuses initiatives citoyennes émergent sur les territoires pour rechercher des alternatives à la société consumériste pour faire face à l'enjeu climatique et influer sur les politiques locales[852]. L'ensemble des processus de résistance identifiés mobilisent la même stratégie de contournement ou de construction parallèle, notamment par l'élaboration d'une convention alternative à celle dominante du marché mondialisé (Buclet 2012, Ibid.), par le

---

[849] Ces phénomènes sont exprimés lors des entretiens avec les acteurs des territoires sous influence de la Métropole bordelaise, influence qui diffuse dans les départements limitrophes de la Gironde, comme exprimé lors des rencontres territoriales organisées par le département de la Dordogne le 12 avril 2019.

[850] Ces quatre dernières années il est estimé que 400 000 à 600 000 personnes ont quitté les espaces métropolitains pour s'installer dans les grandes périphéries, en recherche d'autres modes de vie, notamment dans une perspective écologique et autonome (Faburel 2020, p. 1-2). Dans ce mouvement, Bordeaux est une destination proposée aux parisiens comme ville au cadre de vie exceptionnel. Source : https://paris-jetequitte.com/ville-bordeaux/ . 17 % des ménages entrants sur BM proviennent d'Ile de France. Dans ce mouvement, le déménagement de ménages de Bordeaux Métropole vers la périphérie se poursuit, même si entre 2011 et 2016 la croissance de la population girondine se recentre sur l'aire métropolitaine (Source : Bilan du SCOT 2019).

[851] **Commun** : *« processus de co-engagement qui repose sur le principe politique de l'autogestion, voire de l'autogouvernement, et dont la pertinence sur le plan des enjeux écologiques et politiques tient, précisément, à cette dimension collective. […] Plus concrètement, le commun engendre des constructions singulières qui se posent, dans et par l'agir en commun, en rupture avec les valeurs de la société marchande »* (Faburel 2019, Ibid., p. 333-334).

[852] A Brive-La-Gaillarde une association « Citoyliens » anime une plateforme numérique interactive dont *« Le projet consiste à recenser et mettre en valeur ces initiatives porteuses de sens sur notre territoire. (Amaps, jardins partagés, coopératives d'achat, éco-villages, associations citoyennes, Agenda 21 …) »* https://citoyliens.fr/lassociation-citoyliens/.

Le collectif Gironde en transition, inspiré du mouvement de Transition né en Grande-Bretagne en 2006 dans la petite ville de Totnes, à l'initiative de Rob Hopkins, fédère 15 groupes répartis dans le département, dont celui localisé sur Saint André de Cubzac évoqué précédemment. Source : http://gironde.entransition.fr/presentation

développement d'une agriculture paysanne (Deléage 2004, Op. cit. ; Ploeg 2014, Op. cit ; Morel 2016, Op. cit.), l'activation de la ressource territoriale (Campagne et Pecqueur 2014, Op. cit.) ou la contre-exode avec le retour au territoire des territorialistes italiens (Magnaghi 2014, Ibid.). L'ensemble de ces initiatives qui se développent sous différentes formes, traduisent des processus collaboratifs associant les acteurs publics, privés et associatifs, ou constituent selon les situations des partenaires ou des groupes de pression lors de l'élaboration du projet local.

Dans ce contexte, **la construction d'une pensée agriurbaine de l'action focalise l'action publique sur les espaces non urbanisés dans une approche agroécosystémique multi-acteurs, véritable retour à la terre,** comme *« assemblage perpétuellement recomposé des inscriptions qu'on lui assigne, c'est-à-dire des sens et des fonctions qu'on lui reconnaît, des êtres avec lesquels on lui découvre ou on lui confie une relation »* (Charbonnier 2017 in Faburel 2019, Ibid., p. 412). Dans cette évolution de l'urbanisme, le sol indispensable à la vie sur terre fait l'objet de toutes les attentions pour notamment en préserver ses capacités productives agricoles, son potentiel de captation de carbone et de production de biomasse, ainsi que ses qualités de régulation et filtration des eaux. Les urbains qui bénéficient des produits alimentaires et des services bénéfiques des sols à l'environnement, dans une économie circulaire, apportent notamment en retour les biodéchets pour amender la terre[853]. Pour ce faire, les acteurs publics s'inscrivent dans un urbanisme de régulation, par le passage *« de la ville décidée à la ville incertaine »* (Berland-Berthon 2014, Ibid.), où sur la base d'une visée d'auto-soutenabilité[854], *« ils agissent de manière à limiter les dysfonctionnements et les incohérences »* (Ascher 2010a, Ibid.), mobilisent des processus éprouvés comme l'Agenda 21, le PCAET ou le PAT, pour stimuler l'implication des acteurs locaux, dans une visée partagée[855]. Les terrains analysés pour cette recherche confirment l'échelon communal de proximité incontournable dans cette construction. En effet, les questions à traiter s'opérationnalisent mieux au plus près du terrain et c'est également à ce niveau qu'il est plus aisé de maîtriser des dérives liées à des conséquences non prévues (Duran 2010, Op. cit.). De même, il s'avère nécessaire d'articuler différentes échelles territoriales, de mobiliser et de capitaliser différentes expériences pour la

[853] Dans ce registre, des recherches et des expérimentations sont en cours pour limiter la consommation d'eau potable des humains (premier flux de matière dans la ville (Barles 2019, Ibid.), en concevant de nouveaux systèmes de toilettes sèches qui visent à séparer les matières fécales des urines, dans une perspective d'amendement des sols (Présentation aux journées internationales et francophones de l'agriculture urbaine à Bordeaux du 9 au 11 juillet 2019).

[854] La notion d'auto-soutenabilité est retenue car elle s'appuie sur une visée de durabilité forte, avec une recherche de renforcement de l'autonomie d'un territoire et la collaboration des acteurs publics, privés et associatifs.

[855] Cette notion de visée partagée qui ne peut pas être stable et qui évolue nécessairement en fonction des résultats obtenus fait l'objet d'une présentation dans le paragraphe suivant.

construction de savoirs partagés avec les acteurs impliqués. Ces processus identifiés à la CABB et à Bordeaux Métropole sont ici présentés comme illustration d'une construction agriurbaine.

(2) Illustration à la CABB et Bordeaux métropole

L'interaction territoriale est parfois au cœur de conflits agriurbains comme celui de la pomiculture en Corrèze. Pour ce dernier, la construction d'un compromis, par la controverse et l'objectivation du problème de l'emploi des pesticides, a favorisé l'inscription de la profession dans la transition écologique. Cet exemple conforte la nécessité d'enrichir la démocratie représentative par la démocratie technique, de confronter le savoir profane au savoir expert, ceci pour élargir de champ des possibles dans la gestion des problèmes public (Callon et al 2014, Op. cit.). Cette démarche contribue à une prise de distance à l'égard de l'industrie agrochimique par les arboriculteurs qui expérimentent désormais des pratiques visant à renforcer l'écosystème productif, pour qu'il soit plus résilient. Les principes de l'AEI (Griffon 2013, Op. cit.) y sont ainsi expérimentés pour construire des savoirs au sens de rétro-innovation (Magnaghi 2014, Ibid.) dans un échange avec les habitants riverains des vergers, ce qui construit un lien agriurbain. Cependant, la cohabitation des vergers avec l'urbain, même lorsqu'il n'est pas fait usage de pesticides ou d'herbicides, n'est pas toujours aisée[856]. La charte signée en 2017, avec les reculs imposés pour toute nouvelle plantation (50 m de toute habitation) ou par l'interdiction de traitement dans cette zone des 50 m, interroge la destination agricole de ces espaces.

Au-delà des zones de vergers, c'est la mise en culture de parcelles contraintes dans un contexte urbain qui n'est pas résolue et qui ne peut l'être que dans une autre forme d'agriculture, avec de petites structures et dans le respect de l'environnement naturel et vivant. L'exemple de la commune d'Ussac, dont le PLU préserve des espaces agricoles insérés dans l'urbain, est caractéristique de cette situation, avec des zones agricoles (A) insérées dans des zones urbaines (UB et AU) (cf. figure : 65 et 66). Si ces parcelles aux sols de forte à moyenne potentialité agricole[857] ne sont pas maintenues en culture, les propriétaires fonciers feront pression lors de la prochaine révision du PLU pour qu'elles soient urbanisables, d'autant plus que ces parcelles ne sont pas déclarées en culture (RGP 2013) ni à la PAC[858].

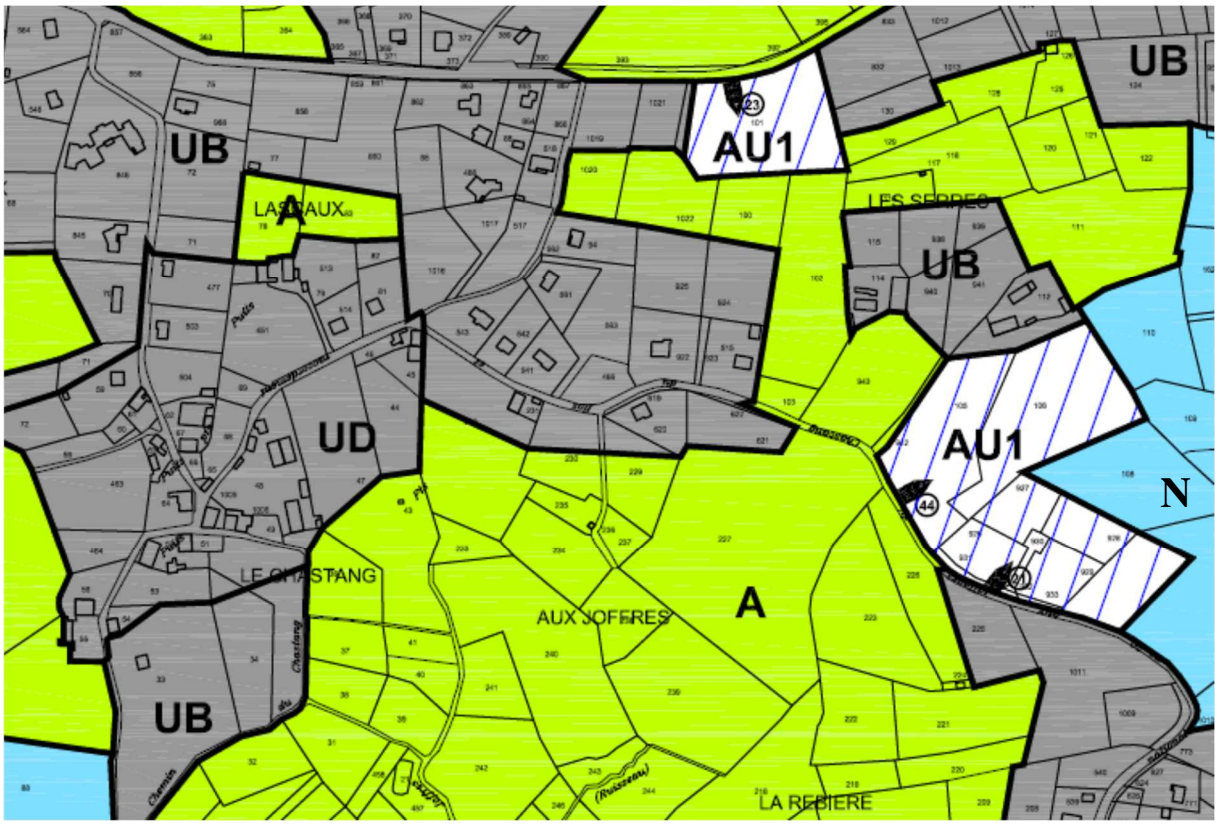
---

[856] En agriculture biologique par exemple les pulvérisations d'argile et de purain d'orties peuvent s'avérer incommodantes pour le voisinage (Entretien avec un arboriculteur). Le syndicat de défense de l'AOP Pommes du Limousin (SDPL) constate un phénomène d'abandon des parcelles proches des habitations (entretien du 25/06/2019 avec la directrice du SDPL).

[857] Source : étude agricole 2011.

[858] Ibid.

Figure 65 : Ussac – Extrait zonage du PLU



Source : PLU approuvé le 07/04/2008 (Échelle : env. 1/5 000ème)

Figure 66 : Ussac – Imbrication agriurbaine de la zone agricole du PLU



Source : Google Earth 2004

L'élaboration d'un projet agricole local dans un processus agriurbain semble incontournable et la réhabilitation du sol, comme ressource non renouvelable indispensable à la vie, se révèle comme point de départ. Sur la commune de Ussac, la diversité des fonciers, notamment les contraintes dimensionnelles et urbaines, l'exposition, la qualité du sol ou les possibilités d'irrigation, nécessite un premier état des lieux pour appréhender les cultures qui seraient les mieux adaptées

A titre d'exemple, il semble difficile de maintenir des troupeaux à proximité immédiate d'habitations[859] ou des vergers qui nécessitent, même en agriculture biologique, des traitements naturels incommodants bien qu'ils ne présentent aucun danger pour la santé humaine et l'environnement. Pour ce travail d'identification et d'implication des acteurs locaux, l'échelon communal est incontournable. En revanche, le PAT de la CABB constitue le processus indispensable pour relier besoins alimentaires du territoire et identification des zones de cultures et des acteurs agricoles.

Pour Bordeaux Métropole, les démarches partenariales mises en œuvre pour l'organisation de la gouvernance alimentaire évoquées précédemment permettent la structuration du système alimentaire territorial (Rastoin et Ghersi 2010, Op. cit.; Lamine et Chiffoleau 2012; Rastoin 2016, Ibid.). Cette mobilisation des acteurs vise à accroître l'autonomie alimentaire de la métropole et se concrétise ainsi par une politique agricole qui identifie les sols qu'il convient de réserver à l'agriculture. Cette étape permet de conforter la prise de conscience collective sur l'enjeu de protection de ces espaces au service de l'alimentation de la ville, pour en réduire sa vulnérabilité. Le PAT, ici défini comme pensée du changement, amorce un processus d'activation de la ressource territoriale avec les acteurs publics, privés et associatif. La direction de la nature de Bordeaux Métropole en charge de la mise en œuvre de la politique agricole, en partenariat avec les villes et les acteurs institutionnels ou associatifs du domaine agricole, identifie les parcelles à potentiel agricole cultivées avec la nécessité de reprise d'exploitation ou non cultivées, pour y accompagner des installations d'agriculteurs.

[859] Entretien du 12/03/2018 avec Michel Lachambre, maire-adjoint de la commune d'Ussac.

Conclusion chapitre B-2 : la biodiversité et le sol vivant comme enjeux multi-acteurs

La construction d'une pensée agriurbaine de l'action révèle la biodiversité, et le sol vivant en particulier, comme environnement naturel et vivant à préserver et gérer avec attention dans une recherche d'auto-soutenabilité territoriale, tout en mettant en visibilité la difficulté d'appréhension de ces notions (Blanc 2009, Ibid. ; Scapino 2016, Op. cit). Pour surmonter cette difficulté, **l'aménagement et l'urbanisme peuvent s'appréhender dans une approche exploratoire et systémique** (Chaurand et al. 2019, Ibid.) où **la praxéologie s'inscrit dans les pratiques et la rétro-innovation stimulée** (Magnaghi 2014, Ibid.). La relation à la nature et au vivant stimule la pensée de l'action de l'humain qui n'est pas *« acteur à part entière des « décisions », mais partenaire d'un jeu dans lequel il n'a pas toutes les données, et qu'il subit parfois en les intégrant, « comme il peut ». Il accepte et sait qu'il est objet et non acteur de certains phénomènes »* (Salmona 2010, Ibid., p. 191). Pour Edgar Morin le sujet et son environnement sont réciproques et inséparables, ils apparaissent *« comme les deux émergences ultimes inséparables de la relation système auto-organisateur/éco-système »* (Morin 2005, Op. cit., p. 54). Ainsi l'humain ne peut jamais échapper à l'incertitude car le savoir total est impossible (Ibid.) lorsqu'il s'agit d'évaluer les effets de la coévolution avec l'environnement naturel et vivant, en particulier pour appréhender l'évolution de la biodiversité. Ainsi, le passage de la pensée de l'action à l'agriurbanisme opérationnel inscrit l'urbanisme dans la régulation, avec la stratégie au cœur de l'action publique (Ascher 2010a, Ibid.), pour stimuler la créativité et les capacités d'innovation[860] des acteurs dans une perspective d'auto-soutenabilité territoriale. Ce basculement de conception de l'urbanisme est ici présenté.

[860] Pour l'agriculture, par exemple, l'approche sectorielle constitue un frein à l'innovation, l'analyse des agroécosystèmes devant mobiliser les connaissances de l'agronomie et de l'écologie scientifique (Berthet 2013, Op. cit.).

3. Définir une stratégie territoriale pour un agriurbanisme opérationnel

L'urbanisme, dans une approche technique et juridique, dépolitisé et encadré dans des procédures environnementales depuis le Grenelle de l'Environnement, s'avère peu efficace pour contenir l'artificialisation des sols. L'urbanisme est ici mobilisé comme *« science de l'action stratégique d'aménagement de l'espace »* (Berland-Berthon 2014, Ibid.) inscrit au cœur de l'action politique locale[861]. L'espace est le produit d'une organisation sociale, ce qui lui donne un statut politique et stratégique (Crozier et Lefebvre in Ibid., p. 7). S'appuyant sur de nombreux travaux qu'il qualifie de « critiques » sur les changements socio-environnementaux, Erik Swyngedouw définit le postulat suivant : *« la politique résulte du social, […] les configurations et les arrangements politiques sont gérés par des processus sociaux, ou pour le dire plus simplement, […] le social colonise le politique »* (Arendt 1968 in Swyngedouw 2011, Ibid., p. 134-135). Le projet local est ainsi posé comme vision structurante de la société où le *« groupe social se construit en projetant »* (Berland-Berthon 2014, Ibid., p. 59), il permet de poser une vision à long terme qui doit susciter du rêve selon les propos de l'ancien maire d'Ayen[862]. Pour que cette vision puisse favoriser l'enrôlement[863] de suffisamment d'acteurs (Callon 1986, Ibid), il est nécessaire qu'elle se fonde sur un objectif stabilisé vers lequel les acteurs s'inscrivent. Les multiples formes de résistances face à l'enjeu climatique et aux effets socio-environnementaux du néolibéralisme dominant évoquées précédemment, contribuent à repolitiser la question environnementale et sociale et influent ainsi sur la conduite des politiques locales d'aménagement de l'espace. Ces multiples initiatives diffusent dans le débat public et influencent les politiques publiques, ce qui se vérifie pour la gouvernance alimentaire avec le développement des PAT, ou l'agriculture urbaine qui mobilise la recherche, les politiques publiques et de plus en plus de collectivités territoriales. Une projection de territoire durable[864] proposée à partir des périphéries, c'est-à-dire les espaces agricoles et naturels, crée de nouvelles conditions de gouvernance car l'espace de projet agriurbain dépasse les limites institutionnelles, mais aussi en raison de l'enjeu que représentent la mobilisation et la stimulation des initiatives locales pour une inscription dans la transition écologique et énergétique.

---

[861] L'expérience professionnelle de l'auteur de cette thèse dans les services de l'État puis en collectivité atteste de cette dimension politique de l'urbanisme, notamment par les situations ici analysées.

[862] Entretien du 06/02/2018 avec Paul Reynal, maire d'Ayen de 1995 à 2014.

[863] Au sens de coordonner et définir les rôles (Callon 1986, Ibid.).

[864] Au sens de durabilité forte et d'auto-soutenabilité.

a) De la gouvernance à la stratégie territoriale pour un développement durable

Les situations analysées et la littérature scientifique mobilisée confirment l'efficacité de l'action publique territorialisée, construite sur la légitimité du projet local, pour préserver les sols à usage agricole, organiser la résistance d'une agriculture socialement viable qui préserve l'environnement, et appréhender la biodiversité. *« Le territoire, plus que l'appareil d'État, constitue aujourd'hui le lieu de définition des problèmes publics »* et est aussi le produit de l'évolution des problèmes publics (Duran et Thoenig 1996 in Douillet 2015, p. 334). Il *« s'impose comme le niveau pertinent de mise en œuvre du développement durable »* par des processus de gouvernance locale comme les agenda 21 (Figuière et Rocca 2012, p. 182). Pour ces auteurs, en matière de mise en place de développement territorial durable, la gouvernance rend compte *« de pratiques de coordination entre acteurs locaux de différentes nature »,* processus qui *« s'affirme comme une endogénéisation du territoire »* (Ibid., p. 184). Ces pratiques génèrent des compromis, mais aussi des asymétries de pouvoir entre acteurs, ce qui induit une préservation de l'intérêt général sous forme hiérarchique par la collectivité publique. La démocratie participative est ainsi dans un rôle d'enrichissement de la démocratie représentative (Ibid.). La démocratie technique (Callon et al 2014, Op. cit.) et la démocratie délibérative (Tavoillot Pierre-Henri 2019) s'inscrivent aussi dans cet enrichissement de la démocratie représentative.

A ce stade il s'avère nécessaire d'appréhender la polysémie du concept de gouvernance pour en déceler les forces et les faiblesses au regard de l'objectif de préservation des sols agricoles et de la visée d'auto-soutenabilité territoriale.

(1) La gouvernance : une dépolitisation de l'action publique

Par une recension des approches interprétatives de la gouvernance émanant du monde académique anglophone, Mark Bevir livre une remarquable analyse de l'intentionnalité, l'historicité et la réflexivité de ces processus de gouvernance. Au niveau de l'État, les politiques néolibérales de la fin du 20ème siècle, avec le *« new management »* transforment le secteur public, ce qui se traduit par une fragmentation de l'État qui dépend davantage d'autres acteurs

pour la mise en œuvre des politiques publiques[865], et une dissémination du pouvoir *« à travers des réseaux qui se distinguent par leur ancrage dans l'espace et leur fonctionnalité »* (Bevir 2013, Ibid. p. 611). Dans la réflexion sur les instruments de politiques publiques, la gouvernance peut *« accroître le contrôle public sur la société »*, et ainsi l'État réaffirme *« sa capacité à gouverner en régulant le mélange de structures gouvernantes, y compris les marchés et les réseaux, et en faisant appel à des instruments indirects de contrôle »* (Ibid., p. 611). *« La gouvernance consiste alors en un processus complexe et continu d'interprétation, de conflits et d'actions qui donnent lieu à des modèles de gouvernement en perpétuelle évolution »* (Ibid., 614). Les instruments mis en œuvre par l'État mettent en place des formes automatisées et dépolitisées de pouvoir qui visent à ne pas poser de problèmes de gouvernement, et conduisent ainsi à une technicisation et une dépolitisation de l'action publique[866], *« choix politiques délibérés de mise à l'écart des variables politiques par les élus eux-mêmes »* (Lascoumes et Le Galès 2005, Op. cit., p. 367-368). *« Le consensus est souvent le masque qui cache les rapports de domination et d'exclusion »* et il ne permet pas d'approfondir la démocratie (Callon in Callon et al 2014, Ibid., p. 16).

Au niveau des territoires, Jérôme Dubois définit la gouvernance comme « *un mode d'organisation du pouvoir, qui tente désormais de prendre mieux en compte la complexité du social »* (Dubois 2009, Ibid., p. 125), dans un contexte où nombre d'auteurs soulignent une confiscation du pouvoir par les élus locaux à l'issue des lois de décentralisation ((Rondin 1985, Preteceille 1988, Toenig 1992 et Meny 1992) in Ibid., p. 183). *« Le schéma de gouvernement territorial institué en 1982 se fonde uniquement sur un face-à-face entre l'État et ses services déconcentrés d'une part et les représentants élus des collectivités d'autre part »* (Ibid., p. 183-184)[867]. L'analyse des projets de territoires, processus d'aménagement de l'espace ou de développement économique, montre que les diagnostics sont plus riches que les mesures adoptées qui se traduisent par une multiplication des formes d'actions visant à impliquer les différents publics concernés (Ibid). Ce manque d'efficacité de l'action publique provient d'objectifs décidés, de critères de choix et de moyens mis en œuvre qui manquent de clarté et qui s'insèrent mal dans une vision globale susceptible d'être partagée (Papadopoulos 1995 in

[865] Ce phénomène a précédemment été présenté pour la politique agricole où l'État a perdu ses moyens d'actions face au développement de l'agrobusiness (Laurent et Landel 2017, Ibid.) ou de l'empire alimentaire (Ploeg 2014, Ibid.).

[866] Dépolitisation précédemment évoquée dans la mobilisation des instruments d'aménagement de l'espace et d'urbanisme.

[867] Lors des entretiens pour cette thèse, cette situation de face à face est bien présente dans les propos d'élus qui ne sont pas engagés dans des processus agriurbains et encore dans une approche plus ou moins normative de l'urbanisme.

Ibid., p. 190). Pour Jérôme Dubois *« la « gouvernance » et la « négociation » cachent mal une réalité plus banale du pouvoir aujourd'hui en France, celle de la totale interdépendance finalement paralysante des différentes autorités publiques dont aucune ne maîtrise le sens général de l'action collective »* (Ibid., p. 195). Pour Catherine Figuière et Michel Rocca *« ce recours « immodéré » au terme de gouvernance vient le plus souvent entériner, dans une démarche positive implicite, le constat d'une augmentation du pouvoir, et de son exercice, par de nouveaux acteurs, issus en particulier de la société civile »* (Figuière et Rocca 2012, Ibid., p. 170). Ces auteurs définissent la gouvernance comme *« une forme de coordination ad hoc qui se met en place, le plus souvent, pour répondre à un problème d'action collective précis, ponctuel ou non, générant des pratiques de coopération plus ou moins institutionnalisées, plus ou moins pérennes, en fonction de la nature du problème »* (Ibid., p. 101).

Pour Jérôme Boissonade, **en matière de développement durable**, les dispositifs de gouvernance mis en œuvre permettent de réinterpréter et de justifier les sens multiples à la durabilité que les personnes et groupes donnent à leur vie quotidienne, elle est liée à une démocratie par les instruments ou par la concertation (Boissonade 2015b, Op. cit.) qui dépolitise l'enjeu de durabilité. **Dans les processus d'activation de la ressource territoriale** la gouvernance est un mode de coordination des acteurs publics, privés et associatifs, elle s'inscrit dans une quête permanente *« de meilleurs systèmes de gestion des hommes et des ressources »*. La gouvernance s'inscrit ainsi dans un exercice prospectif qui permet aux acteurs, quel que soit leur statut, de prendre conscience de l'avenir de leur territoire et des objectifs spécifiques qui peuvent être définis (Campagne et Pecqueur 2014, Op. cit., p. 176). **Les territorialistes italiens** proposent la notion d'auto-gouvernement par *« la ré-appropriation de la « conscience de lieu »*[868]*, condition de la production sociale du territoire au service de l'augmentation du bien-être »* (Magnaghi 2014, Ibid., p. 58). L'approche de la complexité de l'écosystème se trouve ainsi au cœur de l'action des gouvernements locaux qui gèrent les services économiques sur une base territoriale (Ibid).

Pour la préservation des sols et de la biodiversité, cette étape de réappropriation de l'interrelation des établissements humains avec leur milieu ambiant, où les acteurs apprennent les uns des autres (Pham et Torre 2012, Ibid. ; Callon et al. 2014, Op. cit.), est essentielle compte tenu de la transdisciplinarité des approches à mobiliser et de l'implication multi-acteurs. Cyria

[868] *« **La conscience de lieu** peut se définir en synthèse comme la reconnaissance, acquise par la communauté établie grâce à un processus de transformation culturelle par les habitants, de la valeur des biens communs territoriaux (matériels et relationnels) […] »* (Ibid, p. 58).

Emelianoff constatant que *« la seule régulation publique paraît insuffisante pour adresser le défi de la durabilité, tant les modes de vie et de consommation sont déterminants pour l'état de la planète »* (Emelianoff 2008, Ibid., p. 68), propose une action publique locale qui vise à aider les habitants à *« devenir acteurs de leur mode de vie »* et des *« auteurs de leur environnement proche et lointain, de l'aménagement écologique de leurs quartiers »* (Ibid. p. 70). Pour Pierre-Henri Tavoillot cette propension au développement de la démocratie participative constitue un mirage car il est nécessaire pour éviter la désillusion qu'elle soit un instrument de gouvernement dans un processus où la décision revient à la démocratie représentative. Pour certains auteurs, la démocratie participative est souvent utilisée pour masquer l'absence d'une démocratie dialogique[869] qui présente l'avantage de s'élaborer par des processus progressifs, faits d'essais et d'erreurs, de longs apprentissages collectifs (Callon et al. 2014, Op. cit.). Par une analyse des controverses sociotechniques ces auteurs montrent qu'elles *« s'inscrivent dans la construction d'une temporalité à la structuration de laquelle elles contribuent, provoquant des irréversibilités, des points de rupture, des bifurcations, des reprises et des oublis »* (Chateauraynaud 2011 in Ibid., p. 295). La biodiversité notion instable difficile à saisir, comme la vie bactériologique des sols qui reste largement à explorer, deux enjeux partagés par les acteurs[870] dans une visée d'auto-soutenabilité, convoquent **le passage d'une gouvernance qui procède à l'évitement des sujets non consensuels et à une dépolitisation des problèmes à gérer, à la définition d'une stratégie territoriale pour l'action publique dans un environnement incertain.**

(2) Définir une stratégie territoriale pour une visée d'auto-soutenabilité, dans la complexité multi-acteurs en interaction avec leur milieu ambiant

Pour Patrice Duran, *« assurer l'interdépendance d'acteurs multiples dans l'action tout en préservant l'exercice de l'autorité politique est le problème des pouvoirs publics. La différentiation des intérêts et l'autonomie croissante des acteurs ne sont pas contradictoires avec la recherche d'un résultat commun, mais dont la responsabilité reste, […], l'affaire du politique »* (Duran 2010, Ibid., p. 80). Pour assurer cette responsabilité, Michel Callon définit la politique comme *« l'art dc traiter les désaccords, les conflits, les oppositions, et pourquoi*

[869] Selon Edgar Morin *« **le principe dialogique** nous permet de maintenir la dualité au sein de l'unité. Il associe deux termes à la fois antagonistes et complémentaires »* (Morin 2005, Op. cit, p. 99).
[870] En particulier les agriculteurs rencontrés lors des entretiens pour cette thèse.

pas de les faire surgir, de les favoriser, de les multiplier, car c'est ainsi que des chemins inattendus s'ouvrent, que les possibles se multiplient » (Callon in Callon et al., Ibid., p. 16-17). Sur la base de ces deux postulats comment définir l'action publique visant à préserver le sol (ressource non renouvelable) et la biodiversité au service de la production agricole et de la ville ?

Dans un environnement complexe et incertain, François Ascher propose un néo-urbanisme qui s'appuie sur des démarches plus réflexives avec notamment une articulation par des aller-retour entre le court terme et le long terme, la petite et la grande échelle, des intérêts plus généraux et particuliers (Ascher 2010a, Op. cit.). Pour ce faire, **l'action publique doit être stratégique** au sens où *« la stratégie permet, à partir d'une décision initiale, d'envisager un certain nombre de scénarios pour l'action »*, susceptibles d'être modifiés au regard d'informations et d'aléas intervenant en cours d'action et qui vont la perturber et la modifier (Morin 2005, Ibid., p. 106). Le néo-urbanisme conceptualisé par François Ascher propose un management[871] stratégique urbain qui s'efforce d'exploiter les forces les plus diverses de façon positive par rapport aux objectifs stratégiques préalablement définis. **Il s'agit de privilégier les objectifs[872]**, les performances à réaliser en laissant voire en encourageant *« les acteurs publics et privés à trouver les modalités de réalisation les plus efficientes pour la collectivité et pour l'ensemble des intervenants »* (Ascher 2010a, Ibid., p. 100). **La stratégie territoriale ici retenue ne reprend pas la notion de management, préférant lui substituer la notion de mobilisation des acteurs sur un objectif commun partagé** traduit par **la préservation du sol vivant et de la biodiversité**, **résultat d'un compromis construit à partir de la connaissance du problème public identifié porté par chacun** (Callon 1986, Ibid. ; Callon et al. 2014, Ibid.). Ce positionnement se fonde sur la théorie de la pratique sociale (Debru et Brand 2017, Ibid.), appliquée au système alimentaire urbain, et traduit par la mobilisation des initiatives et de leurs effets transformateurs. Ces différentes modalités alternatives mises en œuvre par les agricultures paysannes (Deléage 2004, Op.cit. ; Ploeg 2014, Op. cit.), en dehors de la convention dominante (Buclet 2012, Ibid.) et dans les périphéries (Faburel 2019, Op. cit.) constituent un point d'appui pour stimuler la transition écologique et énergétique des territoires.

[871] **Management** au sens d'application *« d'un ensemble de connaissances concernant l'organisation et la gestion pour assurer le fonctionnement d'une entreprise ou d'une institution, pour élaborer et réaliser avec elle des projets »* (Ascher 2010a, Ibid., p. 97). Le néo-urbanisme proposé par François Ascher n'est pas « un urbanisme allégé à pensée faible ; il est à l'opposé des thèses spontanéistes, des postulats du chaos récréatif, des idéologies simplistes du « tout-marché » » (Ibid., p. 99).

[872] Contrairement à la loi SRU de 2000 qui privilégie les moyens.

Le concept de Strategic Urban Gouvernance Capacity (SUGC)[873] ou capacité stratégique de gouvernance urbaine est aussi mobilisé au regard de la « stratégie adaptative »[874] mise en œuvre (Mendes 2017 in Halliday 2017, p. 88), pour préciser le sens donné à la stratégie territoriale proposée. Ce processus d'élaboration de la stratégie territoriale agriurbaine est ici présenté.

(3) Objectiver et problématiser pour construire des compromis dans une visée d'auto-soutenabilité

L'expérience du conseil consultatif de gouvernance alimentaire durable (CCGAD) de Bordeaux Métropole, *« lieu de débat contradictoire où s'expriment les divergences »* et instance qui est chargé de formuler des avis et propositions sur la gouvernance alimentaire[875], positionne la collectivité comme animatrice, avec une ingénierie dédiée positionnée au sein de la Direction énergie, écologie et développement durable, en partenariat étroit avec la Direction de la nature. Cette expérience permet un dialogue avec une grande diversité d'acteurs du système alimentaire, contribuant ainsi à des visions plus riches sur la construction agriurbaine. Ce processus favorise le décloisonnement et une approche systémique des problèmes complexes de durabilité à gérer (Mendes 2017, Ibid.), ainsi qu'un rapprochement et une collaboration entre les acteurs urbains et les acteurs agricoles. La gouvernance alimentaire est positionnée comme un forum hybride et dans une démarche dialogique, favorisant la controverse sociotechnique comme mode d'exploration et d'apprentissage (Callon et al 2014, Ibid.). Ainsi, la préservation des sols agricoles, dans la ville comme en périphérie, est un des enjeux fort des propositions du CCGAD pour renforcer la capacité de production agricole du territoire. **Se pose maintenant la question pour les acteurs publics de la stratégie à mettre en œuvre pour y parvenir.**

Si la fonction alimentaire des sols agricoles à préserver est portée par l'ensemble des acteurs mobilisés par le CCGAD, les autres fonctions de l'agroécosystème sont loin d'être appréhendées en raison de connaissances sectorielles ou partielles et d'un débat qui n'a pas encore eu lieu sur le sujet, notamment par le fait que la coévolution des établissements humains avec le milieu ambiant n'est pas à ce jour au cœur de l'action publique. Pour les acteurs

---

[873] **Le concept de SUGC** *« remonte à la transition qui s'est produite dans le passage du gouvernement à la gouvernance et qui s'est soldée par un brouillage des différences entre État, marché et société civile »* (Harvey 1989 in Mendes 2017, p. 88). La SUCG se distingue par l'accent mis sur *« la création de sens pour la ville, qui contribue à créer et maintenir une ressource collective partagée et imaginative, plus riche et inclusive »* (Harvey 2002 in Ibid, p. 88).

[874] **La stratégie adaptative** *« permet une résolution itérative des problèmes, caractérisée par une prise de décision collective, un prototypage rapide et de l'expérimentation »* (O'Donovan et Rimland Flower 2013 in Ibid., p. 88).

[875] Délibération du conseil de Métropole du 19 mai 2017 décidant de la création de cette instance consultative.

agricoles, les entretiens réalisés à la CABB comme en Gironde, ont montré un décalage d'appréciation de la situation et des évolutions possibles, entre les représentants de la Chambre d'Agriculture et le vécu et les questionnements des agriculteurs dans leurs exploitations, en particulier dans le Bassin de Brive où une agriculture paysanne a plutôt résisté à la tendance dominante d'industrialisation. L'expérience bordelaise confirme la nécessité de stimuler la participation des acteurs agricoles et urbains autour de la question alimentaire devenue un problème public fédérateur qui n'a pas à ce stade, de lien direct avec une affectation d'usage du sol. L'étape suivante consiste à compléter par la connaissance de la qualité des sols au regard de la production agricole, c'est-à-dire le fonctionnement de l'agroécosystème, mais aussi les services apportés à la biosphère dans une perspective de durabilité, notamment par la captation du carbone, la production de biomasse et la gestion des eaux.

La thèse d'Elsa Berthet[876] en « sciences de gestion » apporte une contribution pour une gestion collective coordonnée des agroécosystèmes par *« un outil conceptuel qui permet de considérer un fonds écologique comme inconnu commun »* (Berthet 2013, Op. cit., p. 217). Cela consiste à impliquer les parties prenantes de l'agroécosystème pour concevoir l'inconnu commun qu'est le « fonds écologique »[877] qui peut être déterminé par une propriété rendant compte de régulations écologiques à préserver qui est dénommée « sous-jacent ». *« Toute partie prenante concernée peut contribuer à concevoir le fonds en lui attribuant des propriétés (ou options de gestion) souhaitables, à condition qu'elles respectent le sous-jacent »* (Ibid., p. 217). Dans cette posture il n'y a pas de bien commun au départ mais c'est ce qui est construit collectivement qui devient le bien commun. Selon l'auteure, les limites de ce modèle sont liées au caractère infini des régulations des écosystèmes qui nécessitent une adaptation permanente (Ibid.).

L'intérêt de cet apport des « sciences de gestion » pour les sciences de l'aménagement de l'espace se situe dans la construction collaborative multi-acteurs de « l'inconnu commun » qui devient le bien commun, c'est-à-dire le territoire résultat de la coévolution des établissements

[876] Cette thèse qui s'appuie sur le **modèle « fonds-flux »** de Georgescu-Roegen modélise les écosystèmes comme des « fonds écologiques »[866]. Elle montre que les modèles de régulation existants, par la gestion des services écosystémiques et les biens communs qui considèrent les fonds comme donnés et se concentrent sur la gestion des flux, ne sont pas opérants. Par la reconnaissance de la dimension ouverte et partiellement inconnue des fonds écologiques, il est proposé d'initier des processus de conception collectifs d'agroécosystèmes innovants. Pour les gestionnaires de l'agroécosystème, le fait de reconnaître le caractère ouvert et inconnu du fonds écologique met en visibilité la nécessité d'anticiper les trajectoires potentielles de l'écosystème qui devient ainsi un potentiel à gérer. La contrainte environnementale devient ainsi une ressource.

[877] Le « **fonds écologique** » est *« une entité biophysique constituant le siège de régulations écologiques que l'on cherche à gérer »,* cela peut se traduire notamment par le paysage construit ou modifié. Le « **sous-jacent** » est *« la propriété qui permet d'identifier le fonds écologique et qui lui donne sa valeur. Le sous-jacent est un modèle conceptuel de régulations écologiques »* (Ibid., p. 191).

humains avec le milieu ambiant (Magnaghi 2014, ibid.). **Pour préserver les sols agricoles**, la présente thèse montre que la protection juridique par la planification stratégique et spatiale ne suffit pas et qu**'il s'avère nécessaire de consolider une activité agricole qui résiste aux différentes pressions exercées sur le foncier pour d'autres usages, par le renforcement de la résilience de l'agroécosystème et la consolidation socioéconomique de l'activité, dans une visée d'auto-soutenabilité territoriale**. La construction d'une traduction spatiale de la visée d'auto-soutenabilité semble indécidable au regard de la diversité des connaissances et des différentes projections portées par chacun (Callon et al. 2014, ibid.). Quelle densité de haies et d'arbres à proximité des cultures faut-il prévoir pour tendre vers un agroécosystème optimum ? Quels types d'associations de cultures, quelle conduite des cultures, quels soins du sol permettraient-ils d'optimiser la résilience de l'agroécosystème ? A quelle échelle faut-il appréhender un agroécosystème ? Quelles relations avec l'urbain et quels types de cultures envisager au regard des données de configuration des parcelles, d'environnement urbain, de qualité des sols et de l'environnement naturel et vivant ? Quelle gestion du système hydrographique, notamment au regard des évolutions constatées des activités humaines ou de leur retrait[878] ? C'est autant de questionnements qu'il convient d'investiguer dans une démarche itérative multi-acteurs, par la gestion de la controverse comme processus d'apprentissage et d'investigation du champ des possibles (ibid.). A partir de la définition du « sous-jacent » (Berthet 2013, Ibid.), c'est-à-dire la définition des principes écologiques à réunir pour construire l'agroécosystème optimal inconnu, la stratégie territoriale consiste à inciter les acteurs à innover et expérimenter, en anticipant les réactions de l'écosystème, dans un processus où l'inattendu peut révéler de bonnes surprises comme un résultat préjudiciable à l'objectif recherché, auquel cas il faut envisager une rétroaction (Morin 2005, Ibid**.). Cette démarche stratégique agriurbaine ainsi définie vise à mobiliser les démarches alternatives identifiées sur le territoire, impliquer l'ensemble des agricultures, favoriser une transdisciplinarité notamment entre les sciences de l'agronomie et de l'écologie, tout en laissant une grande autonomie aux acteurs dès lors qu'ils respectent le compromis défini initialement** (le

[878] Dans une commune de Corrèze comme à Floirac en Gironde, le retrait des activités agricole a eu pour effet de perturber un réseau hydrographique qui était entretenu par les activités humaines, sans doute depuis plusieurs siècles, en tête de bassin versant. Cet abandon de l'activité agricole a généré un stockage d'eau en tête de bassin qui permet maintenant de caractériser ces zones de « zones humides » au titre de l'article L211-1 du code de l'environnement. De ce fait, une application stricte de la règlementation, sans avoir une approche de l'agroécosystème par l'organisation de la controverse sociotechnique, contraint fortement l'usage de tels espaces. De plus, l'observation de terrain faite par le maire (aussi agriculteur) de cette commune de Corrèze montre que cette zone humide de tête de bassin versant, conséquence de l'abandon de l'activité agricole, génère un assèchement du cours d'eau en aval en période d'étiage, situation qui n'existait pas avec le précédent entretien du réseau hydrographique. Sur Floirac, cette problématique révélée récemment, vient contrarier un projet d'agriculture urbaine et invite à la controverse sociotechnique pour ouvrir le champ des possibles et éviter ainsi une approche statique de l'écosystème révélé, en l'absence d'une véritable transdisciplinarité.

« sous-jacent »). La stratégie territoriale agriurbaine ainsi proposée s'inscrit dans une approche systémique d'un environnement complexe et incertain (Morin 2005, ibid. ; Ascher 2010a, ibid. ; Callon et al. 2014, Ibid). Néanmoins, cette projection stratégique, qui peut paraître quelque peu idyllique, doit se confronter aux approches sectorielles persistantes et aux rapports de pouvoir qui s'exercent sur l'espace, dans un fonctionnement institutionnel qui s'est complexifié, mais ce sont des données qui sont au cœur de l'activité quotidienne des urbanistes et omniprésentes dans les sciences de l'aménagement de l'espace. L'urbanisme s'exerçant dans le cadre des finalités, dispositifs et instruments définis par le législateur, il convient ici de préciser le positionnement de la règle de droit au regard de la stratégie territoriale mise en œuvre.

b) Planification stratégique et spatiale dans une construction agriurbaine : le règlement pour une consolidation juridique du projet local légitime

Un urbanisme inscrit dans la stratégie territoriale agriurbaine positionne les documents de planification stratégique et spatiale comme instruments juridiques d'encadrement des politiques locales communales et intercommunales mises en œuvre. Jusque dans une période récente, la planification stratégique et spatiale constituait un préalable à l'action locale par la traduction d'un consensus territorial influencé par les opportunités et les normes supérieures. **La stratégie proposée s'inscrit dans une approche de l'aménagement de l'espace à partir des espaces non construits, dans et en périphérie de la ville, et positionne l'action publique dans une reconnexion de l'humain avec son environnement naturel et vivant.** Face au réchauffement climatique, l'apport de nature dans la ville, une gestion multi-acteurs des agroécosystèmes notamment avec une meilleure gestion de la biodiversité, du sol et de l'eau, sont autant d'enjeux à partager pour définir avec les acteurs du territoire les principes écologiques permettant de définir l'optimum agroécosystémique visé, mais encore inconnu. Ces principes écologiques pourraient être transcrits dans une représentation spatiale des secteurs d'enjeux qui mobiliseraient les innovations et expérimentations contribuant à la construction de connaissances partagées. L'exemple du SCOT de l'aire métropolitaine bordelaise est ici présenté pour illustrer cette construction agriurbaine.

(1) Le SCOT de l'aire métropolitaine bordelaise : efficacité de la permanence de l'implication territoriale

Le SCOT de l'aire métropolitaine bordelaise approuvé en 2014, élaboré dans le cadre de forums avec les acteurs, notamment pour l'entrée par l'économie agricole et le projet de nature comme socle de l'aménagement, est construit sur quatre piliers :

1. **Une métropole ancrée sur ses Paysages** composés d'un socle d'espaces agricoles, naturels et forestiers remarquables protégés, d'une trame verte des paysages, d'une trame des paysages de l'eau, d'un chapelet de sites de projet de nature et d'agricultures périurbains ;
2. **Une métropole responsable** basée sur une sobriété foncière et énergétique, la préservation et la gestion durable des ressources et la réduction de la vulnérabilité du territoire ;
3. **Une métropole active** organisée sur l'économie des flux, l'économie productive, la qualité d'accueil et le tourisme ;
4. **Une métropole à haut niveau de service** par les mobilités, une offre urbaine autour des centralités, une offre de logements et des équipements commerciaux.

La méthodologie de travail retenue lors de l'élaboration s'inspire de l'approche des territorialistes italiens avec des projets de « parcs agricoles », et a mobilisé des étudiants de l'IATU[879] de l'université de Bordeaux Montaigne et une étudiante italienne pour le travail sur les acteurs et les médiations locales[880]. Pour les espaces agricoles et naturels une spatialisation des projets est réalisée (Figure 67) avec une distinction entre l'existant à préserver et les sites à développer, organisés en trois grandes catégories :

- 7 sites de projets agricoles autour des fleuves et des Jalles ;
- 13 sites de « projets naturels, agricoles ou sylvicoles » à vocation pédagogique, touristique ou de loisirs sur l'ouest de l'agglomération ;
- 13 sites de projets agricoles dans l'Entre-deux-Mers.

L'élaboration du SCOT s'est ainsi réalisée à partir de la préservation et de la valorisation des espaces agricoles et de nature qui constituent le socle du projet. La possibilité de délimiter *« les espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger »* selon les dispositions de l'article L141-10 du code de l'urbanisme est mobilisée, par l'atlas des espaces paysagers,

[879] **IATU** : institut d'aménagement de tourisme et d'urbanisme
[880] Entretien du 30/11/2018 avec Sylvia Labèque, Directrice du SYSDAU

agricoles et forestiers (notamment viticoles) au 1/25 000 qui est opposable, et la carte des enveloppes urbaines, inscrites en creux par rapport à toutes ces protections au 1/50 000[881].

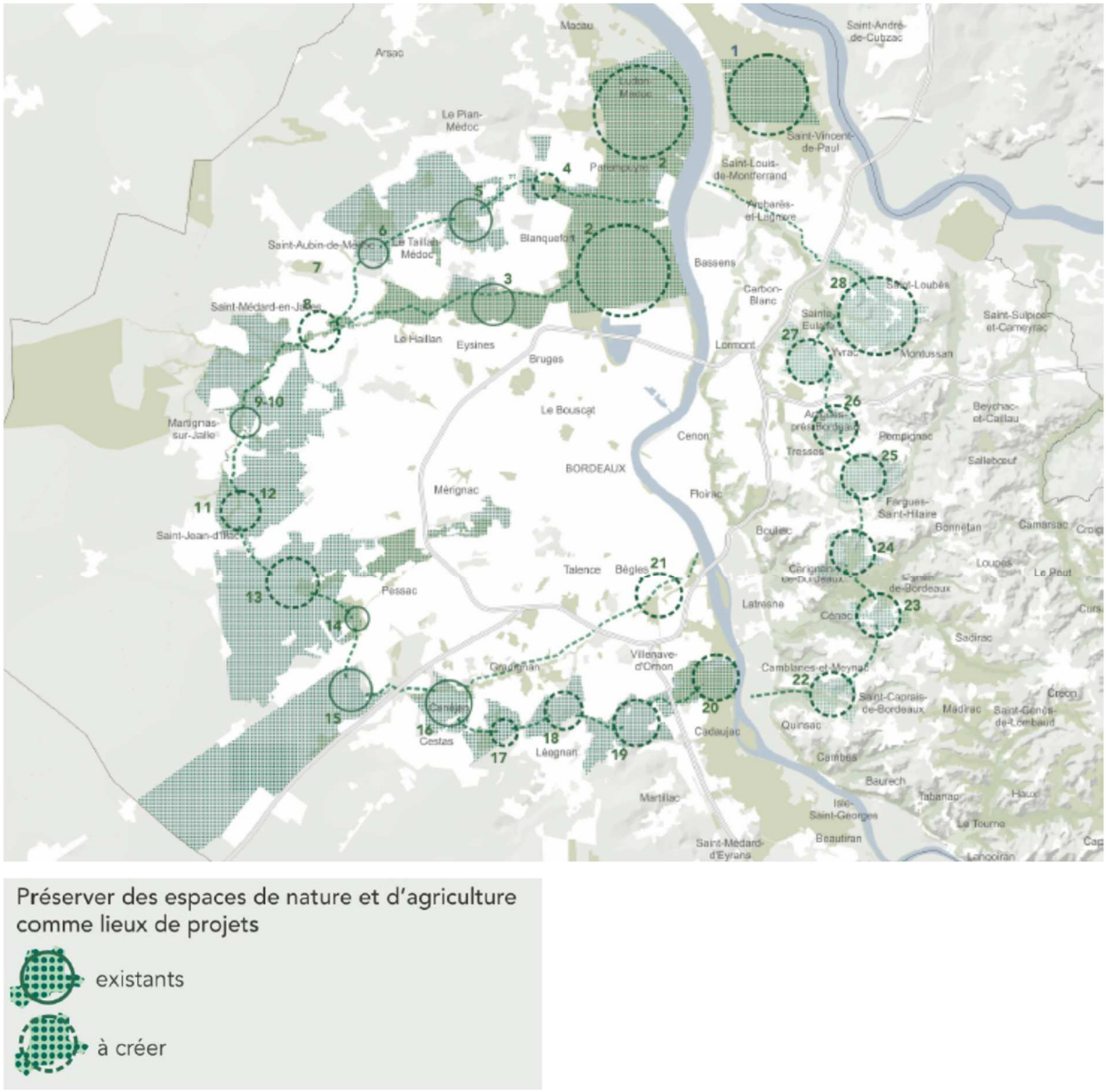
A l'issue du SCOT approuvé en 2014, la mobilisation des acteurs se consolide par l'élaboration de la « charte des agricultures et des paysages », l'intégration de la dimension sociale et culturelle de l'agriculture, la prise en compte de la gestion de l'eau et de l'énergie. *« Il ne suffit pas de protéger des espaces, il faut leur donner des fonctionnalités, des usages, des occupations stabilisées. Sur la métropole on est dans une situation d'extrême pression et dans une situation d'urgence »*[882]. Ainsi, pour les espaces de projets agricoles une ingénierie transdisciplinaire est mobilisée pour stabiliser une connaissance scientifique avec les acteurs, par la mobilisation d'un archéogéographe, la télédétection par laser embarqué, une étude agronomique des sols, puis une approche naturaliste. Cette approche croisée permet notamment de reconstituer les réseaux hydrographiques anciens qui ne sont plus visibles. La méthodologie du SYSDAU est illustrée par un sablier (Figure 68) et s'inscrit dans un processus d'apprentissage multi-acteurs dans des forums hybrides (Callon et al. 2014, Ibid.).

[881] Ibid.

[882] Ibid. Pour maintenir un niveau d'ingénierie adapté le SYSDAU répond à des appels à projets qui permettent ainsi de mobiliser des financements complémentaires dans des processus d'innovation. Ces apports permettent d'assurer le financement d'une structure de sept personnes et de mobiliser des expertises externes (Ibid.).

Figure 67 : SCOT de l'aire métropolitaine bordelaise

Sites de projets nature et d'agriculture périurbaine



Source : SCOT 2014, DOO, Une couronne de sites de projets agricoles, sylvicoles et naturels, p. 67.

Figure 68 : SYSDAU – schéma d'apprentissage multi-acteurs



Transdisciplinarité : dialogue et confrontation

Opérationnalité : expérimentation

Source : SYSDAU, 2018.

Ce processus engagé sur la question agricole vise à conforter l'activité agricole et à permettre le développement de la capacité alimentaire du territoire par une mobilisation des acteurs et la

stimulation des initiatives[883]. Cette expérimentation du SYSDAU dessine la perspective d'une action publique plus efficace pour la protection des sols agricoles, cependant il est nécessaire d'attendre deux à trois ans (mi-mandat de la période 2020-2026), pour en évaluer la pérennité des résultats obtenus, suite au renouvellement des conseils municipaux en 2020.

La présente recherche, centrée sur l'interaction agriurbaine comme levier pour une gestion économe des sols et la préservation des espaces agricoles, a toujours croisé le problème de la question foncière omniprésente dans l'aménagement de l'espace. A ce stade, il a semblé pertinent d'ouvrir quelques pistes sur le sujet bien qu'il soit largement traité par la recherche depuis de nombreuses années, comme certaines publications marquantes peuvent en témoigner (Guigou 1982, Op. cit.; Barthelemy 1990, Ibid.; Topalov 1990, Ibid.; Tutin 1990; Vidonne 1990; Vincent 1990; Pisani 2010, Op. cit.; Grimonprez 2018, Op. cit.).

c) La question foncière, un droit de propriété omniprésent difficile à aborder par le droit rural et le droit de l'urbanisme

> *« […] le maintien des biens de la nature parmi les biens marchands nous conduira à l'accélération des phénomènes menaçants dont nous sommes déjà les témoins. » (Edgard Pisani cité par Dominique Potier in Petel et Potier 2018, Op. cit.).*
> La question foncière est *« […] le problème politique le plus significatif qui soit, parce que nos définitions et nos pratiques foncières fondent tout à la fois notre civilisation et notre système de pouvoir, façonnent nos comportements » (Pisani 2010, Op. cit., p. 9-10).*

Si dans les grandes agglomérations les propriétaires fonciers ont très peu d'influence[884], dans le périurbain proche, bien que minoritaires, les propriétaires fonciers peuvent encore avoir un pouvoir de blocage des projets comme à Salles, et restent encore très influents dans le périurbain et le rural, en particulier dans les zones où le foncier est très morcelé comme dans le Bassin de Brive en Corrèze. Au contact des zones urbaines, les parcelles agricoles font l'objet d'un retrait de toute déclaration ou contractualisation qui pourrait freiner un changement d'usage, notamment par l'absence de déclaration de cultures au RGP, d'inscription des parcelles à la PAC ou l'absence de bail rural en cas de faire-valoir indirect. Même si les démarches de valorisation des sols agricoles décrites précédemment sont mises en œuvre avec une

[883] Ibid.
[884] Les influences se réalisent par la promotion immobilière qui utilise le lobbying pour la promotion de ses projets.

mobilisation d'acteurs, le propriétaire foncier en recherche de plus-value mobilise les ressources à sa disposition pour infléchir la décision publique, jusqu'au recours devant la juridiction administrative. La différence de prix entre le foncier agricole et le foncier urbain à aménager se situe dans un différentiel d'un à quinze[885], ce qui influence grandement la stratégie des propriétaires[886]. Le propos ici développé, vise à reprendre les travaux récents des juristes (Grimonprez 2018, Ibid.) et le dernier rapport parlementaire sur le foncier agricole (Petel et Potier 2018, Op. cit.) qui n'a pas encore mobilisé le législateur, en vue de poser quelques questionnements sur l'évolution des différents droits relatifs à la gestion du sol.

Il est intéressant de noter l'année internationale du sol décrétée par l'assemblée générale de l'ONU pour 2015 et plus récemment par la commission européenne[887] *« qui a estimé que les terres (agricoles) sont une ressource rare et menacée justifiant l'interventionnisme étatique »* (Grimonprez 2018, Ibid., p. 4). En application des dispositions des codes de l'urbanisme, de l'environnement, rural et de la pêche maritime, la ressource foncière fait l'objet d'une gouvernance spécifique pour éviter son accaparement, la terre étant considérée comme « infrastructure essentielle » pour les services écosystémiques qualifiés d'intérêt général, notamment pour la production de denrées et la protection de la nature (Ibid., p. 5). Benoît Grimonprez démontre comment dans une perspective socio-spatiale la régulation publique pourrait arbitrer sur les demandes de foncier qui correspondent le mieux au projet local légitime. *« D'un côté, le propriétaire foncier, par l'intensification de ses actions, arrive à empiéter sur l'espace des autres et du public : ce sont les pollutions chimiques, olfactives, et visuelles qu'il cause... Une forme de colonisation que corrobore la qualification de « fruits industriels » (C. civ., art. 547) de la plupart des émissions (gaz, nitrates), qui sont donc la propriété de celui qui les a produites »* (Dross 2017 in Ibid., p. 5). D'un autre côté, l'eau, les arbres, la faune et plus largement la biodiversité échappent au propriétaire foncier et limitent ainsi l'usage de son bien. Le possesseur devra obtenir des autorisations de la collectivité *« pour y porter atteinte,*

---

[885] En 2018, en Gironde le prix moyen des terres agricoles était d'environ 6 000 € l'hectare (Arrêté du 11 juillet 2019 portant fixation du barème indicatif de la valeur vénale moyenne des terres agricoles en 2018), tandis que le prix moyen du terrain à bâtir était de 59 € le m² pour la Nouvelle Aquitaine. Dans le quartier de l'OIN Bordeaux Euratlantique rive droite, l'EPA négocie le terrain à 150 € du m², avec des prix du marché, en dehors de la zone régulée par l'Etat, qui se situent entre 400 et 500 € du m² selon les valeurs relevées dans les déclarations d'intention d'aliéner (DIA) ou des avis du Domaine. Si la valeur des terrains agricole a progressé d'environ 36 % entre 2006 et 2016, celle des terrains à bâtir a doublée (+ 100 %). Sources :
https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/prix-des-terrains-a-batir-en-france/
https://www.epsilon.insee.fr/jspui/bitstream/1/24204/1/CDI_197_a.pdf

[886] **Cette spéculation**, qu'elle soit passive ou active, *« consiste à s'approprier la plus-value possible, c'est-à-dire à recevoir ou à rechercher un profit abusif […] sur un terrain dont l'affectation et les frais d'équipement ont été décidés et supportés par la collectivité publique »* (Guigou 1982, Op. cit., p. 818).

[887] *« Communication interprétative de la commission sur l'acquisition des terres agricoles et le droit de l'union européenne : JOUE n° C 350, 18 octobre 2017, p. 5 »* (Ibid., p. 4).

quand il n'engage pas directement sa responsabilité environnementale par ses entreprises destructrices (C. civ., art.1246 ; C. env., art. L. 163-1) » (Ibid., p. 5). Une autorisation d'exploiter la terre à des fins agricoles est nécessaire (art. L331-2 du code rural et de la pêche maritime). S'appuyant sur les exemples de la loi fondamentale de l'Allemagne (art. 14)[888] et de la constitution de la République italienne (art. 42)[889] qui protègent l'usage du sol considéré d'intérêt général, Benoît Grimonprez propose une réforme du droit foncier. *« […] l'idée nouvelle serait de partir de la ressource - la terre - pour élaborer un texte qui transcende les intérêts catégoriels et rayonne dans l'ensemble des champs disciplinaires (droit civil, droit rural, droit de l'environnement, droit de l'urbanisme) ».* Une loi généraliste permettrait ainsi d'assurer la promotion sociale de l'agriculture en faisant d'elle la clé de voûte de la politique des territoires (Ibid. p. 7). En conclusion, le foncier agricole constitue *« une question majeure de société, voire de civilisation. Quel contrat veut-on à l'avenir passer avec la terre ? La terre pas simplement comme objet, mais comme partenaire »* (Ibid. p. 13). Cette proposition de réforme du droit foncier consacre le sol comme partenaire de coévolution dans une recherche d'auto-soutenabilité territoriale. Ce projet législatif ambitieux de réforme semble de nature à conforter un agriurbanisme et à mobiliser l'action publique et les acteurs sur le soin du sol indispensable à la vie sur terre.

Le rapport d'information à l'assemblée nationale sur le foncier agricole du 5 décembre 2018[890] vise à *« prendre la mesure des menaces qui pèsent sur la terre, ressource convoitée et négligée »*, et *« analyser la capacité des outils de régulation du foncier agricole et des exploitations à faire face à l'enjeu du renouvellement des générations et aux nouvelles modalités d'exploitation »* (Petel et Potier 2018, Ibid., p. 7). Dans l'avant-propos, le Président Jean-Bernard Sempastous regrette que le rapport aboutisse à des conclusions divergentes des deux rapporteurs. *« En réalité, il semblerait que ce soit plus la philosophie sous-jacente aux réformes envisagées et, plus particulièrement, l'opportunité d'une grande loi foncière qui éloignent nos co-rapporteurs, que le détail de leurs propositions »* (Sempastous 1018 in Petel et Potier 2018, Ibid., p. 10). Effectivement, les propositions d'Anne-Laurence Petel privilégient l'adaptation, l'agilité, l'essaimage et l'expérimentation de bonnes pratiques. L'alimentation est

[888] **L'article 14 de la loi fondamentale allemande** déclare que « propriété oblige. Son usage doit contribuer en même temps au bien de la collectivité » (Ibid., p. 6).

[889] **La Constitution italienne** dispose que « la propriété privée est reconnue et garantie par la loi qui en détermine les modes d'acquisition, de jouissance ainsi que les limites afin d'en assurer la fonction sociale et de la rendre accessible à tous » (article 42).

[890] La mission d'information commune sur le foncier agricole a été constituée le 24 janvier 2018, à la demande de Dominique Potier (Député socialiste) co-rapporteur avec Anne-Laurence Petel (groupe La République en marche).

proposée comme levier pour sensibiliser les acteurs aux trois défis que sont la lutte contre l'artificialisation, le renouvellement générationnel des agriculteurs et l'environnement. Il est proposé un ensemble de dispositifs et procédures qui évitent les sujets à controverse, en particulier le statut du sol comme élément essentiel pour la biodiversité et devant rejoindre le statut juridique de l'air et de l'eau. La proposition divergente de Dominique Potier prend ses références auprès d'Edgard Pisani (1979 et 2010) et de Benoît Grimonprez (2018), pour proposer *« d'inscrire dans la loi le principe selon lequel le sol fait partie du patrimoine commun de la Nation »* (Ibid., p. 113), et de *« poser un principe supérieur de « neutralité en termes de dégradation des terres (NDT) »* (Ibid. p. 118). Cette proposition est justifiée par les deux rapports publiés à quelques semaines d'intervalles à l'automne 2018, par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)[891], alertant sur l'urgence climatique.

Le fait que le rapport d'information à l'assemblée nationale sur le foncier agricole ne trouve pas de prolongement législatif semble traduire l'enjeu sociétal évoqué par Benoît Grimonprez et un choix de civilisation indécidable pour la représentation nationale. L'entretien d'Edgard Pisani avec trois chercheurs en 2006 apporte un éclairage sur cette recherche réglementaire indécidable. En effet, cet entretien lui permet un retour réflexif sur son parcours, notamment ses expériences dans les domaines de l'agriculture et de l'aménagement de l'espace. Dans ses différentes responsabilités ministérielles Edgard Pisani n'est jamais parvenu à fédérer sur une loi foncière, ce qui l'amène en 2006 à *« en tirer une leçon fondamentale »* :

> *« En France, parce que nous sommes cartésiens, la règle importe plus que le cas. Dans la civilisation anglo-saxonne, parce qu'ils ne sont pas cartésiens, le cas importe plus que la règle. C'est donc une mutation fondamentale à opérer dans notre comportement, dans nos procédures : non pas de quelle loi s'agit-il et comment la mettre en œuvre, mais de quelle réalité s'agit-il et comment y répondre ? » (Pisani et al. 2006, p. 70)*[892].

Deux lois marquantes de l'histoire de l'urbanisme peuvent illustrer ce propos. La loi d'orientation foncière de 1967 a posé les bases des documents de planification stratégique et

---

[891] La FAO *« tire la sonnette d'alarme sur les conséquences dramatiques du changement climatique sur la faim dans le monde et la progression de la sous-nutrition »*, le GIEC *« confirme le rôle majeur des sols dans la résilience climatique »* (Ibid., p. 112).

[892] En tant que praticien de l'urbanisme, l'auteur de cette thèse a régulièrement été confronté à cette situation où les techniciens des collectivités ou des services de l'État posent trop souvent la règle comme solution face à un problème à gérer. Le cheminement inverse proposé, c'est à dire comment répondre à un problème public identifié s'est avéré bien plus efficient et a aussi permis de vérifier que l'absence de règle spécifique ou une règle à priori contraignante suscitaient l'innovation. Les propos d'un élu recueillis lors des entretiens traduisent bien cette problématique : *« Je ne vous demande pas pourquoi c'est impossible* [adressé à un technicien], *mais comment faire pour que ce soit possible, ne me dites pas la loi ne permet pas, j'attends de vous que vous me disiez comment faire tout en respectant la loi ».*

spatiale, mais elle a focalisé un débat passionnel sur le foncier qui n'a pas reçu le traitement législatif nécessaire, initialement porté par Egard Pisani. La loi SRU de 2000 a focalisé le débat parlementaire sur le logement social, ce qui en a atténué la perception de transversalité des approches pour un objectif de développement durable. Ouvrir le chantier d'une réforme foncière semblant être contreproductif dans le contexte actuel, ne vaut-il pas mieux ajuster progressivement les règlementations de l'urbanisme, de l'environnement et de l'espace rural, pour consolider la légalité des projets agriurbains locaux légitimes qui s'inscrivent dans une visée d'auto-soutenabilité ? Ne vaut-il pas mieux s'inscrire dans un processus décisionnel en incertitude, *« modèle itératif qui peut être décrit comme un « enchaînement de rendez-vous », […] où la décision « engage un réseau d'acteurs diversifiés, […], laissant ainsi la décision ouverte à de nouvelles informations ou à de nouvelles formulations de l'enjeu »* (Callon et al. 2014, Ibid., p. 373) ? Les résultats de cette recherche conduisent à faire preuve de pragmatisme et de ne pas attendre de réponse au problème public de protection des sols agricoles par une grande loi foncière qui semble de nature à rouvrir un débat mobilisant les passions sur la défense du droit de propriété. En revanche, **le sol vivant et la biodiversité constituent des enjeux majeurs, pour une agriculture durable en interaction avec la ville et qui favorisent la collaboration des acteurs agricoles et urbains.** A ce stade, une grande loi foncière étant indécidable, la définition des principes écologiques à réunir pour construire l'agroécosystème optimal inconnu semble pouvoir favoriser une prise de conscience collective de la nécessité de préserver l'espace agricole au service de l'alimentation et de la biosphère. Les expériences évoquées précédemment dans l'élaboration du projet local par la mobilisation de différents dispositifs et instruments (notamment agenda 21, PCAET ou PAT) semblent de nature à stimuler l'implication et les initiatives des acteurs dans la construction de l'agroécosystème inconnu optimal. Néanmoins, pour mener à bien ces expériences, car il s'agit bien d'expérimenter en fonction du contexte local et des problèmes publics identifiés, les enquêtes de terrain visaient à appréhender la relation entre les effets constatés de l'action publique et l'ingénierie ou les partenariats mobilisés. L'analyse comparative de la diversité des situations est ici présentée pour en esquisser des enseignements opérationnels.

d) Une ingénierie à conforter au service de la proximité pour un objectif global

Cette thèse se devait d'aborder l'ingénierie territoriale car le sujet est peu présent dans la littérature scientifique. La diversité des terrains retenus vise ainsi à favoriser l'analyse comparative des processus à l'œuvre dans différents contextes au regard de l'ingénierie mobilisée. Le premier constat est une asymétrie existante entre une métropole disposant de moyens humains et matériels en capacité d'optimiser l'ingénierie et la mobilisation d'acteurs, les territoires métropolisés mais hors du périmètre du SCOT métropolitain avec une ingénierie intercommunale encore insuffisamment structurée, et les territoires non métropolisés comme la CABB où il n'y a pas encore de véritable ingénierie dédiée à la planification stratégique et spatiale. Cette asymétrie est aussi constatée dans les contributions des intercommunalités lors de l'élaboration du SRADDET Nouvelle Aquitaine. Dans les territoires périurbains et ruraux les démarches de projet local sont dépendantes de la capacité des maires des petites communes à mobiliser des partenariats, du réseau et des compétences ponctuelles, ce qui se traduit par des processus agriurbains encore à la marge. En revanche, sur Bordeaux Métropole les moyens mobilisables permettent d'engager des processus multi-acteurs sur la durée, mais tout de même avec une grosse structure technico-administrative qui peine à s'inscrire dans le décloisonnement des services et la transdisciplinarité[893]. Des structures comme le GIP-GPV des quatre communes de la rive droite ou le SYSDAU pour le SCOT de l'aire métropolitaine de Bordeaux présentent l'avantage d'être partenariales avec un fonctionnement adaptable par leur petite taille, en contact direct avec les élus et les acteurs, et surtout elles permettent d'optimiser le financement apporté par les collectivités adhérentes, en mobilisant les financements d'appels à projets qui seraient plus difficilement mobilisable à l'échelon communal ou par un EPCI[894] classique à fiscalité propre. La gouvernance alimentaire ou la planification stratégique nécessitent une articulation multi-scalaire qui doit mobiliser différentes structures institutionnelles et une nécessite de proximité avec les problèmes à traiter qui positionne l'échelon communal comme incontournable.

[893] L'auteur de cette thèse est régulièrement confronté à cette difficulté avec les différents services de la Métropole qui peinent à sortir de leur secteur, phénomène accentué par les services spécialisés centraux qui ne sont pas en contact direct avec le terrain et le politique. Ce phénomène interpelle une ingénierie renforcée sur la stratégie territoriale intégrée dans les communes.

[894] **EPCI** : établissement public de coopération intercommunale

(1) Intercommunalité : une articulation entre activités supports[895] et ingénierie au service de la stratégie territoriale à faire évoluer

Lors des entretiens semi-directifs réalisés auprès des élus et des cadres territoriaux (cf. annexe 1) les dernières questions portaient sur l'organisation territoriale et les compétences techniques à la disposition des maires. Pour la CABB, le déficit d'ingénierie est majoritairement exprimé[896], mais est tout de suite considéré comme une fatalité au regard des contraintes budgétaires. Ce déficit est unanimement constaté par les cadres de la CABB et des communes, les services de l'État, la chambre d'agriculture et le CAUE[897] de Corrèze. Ce dernier constate une meilleure coopération lorsqu'il y a une ingénierie en l'urbanisme au sein de la collectivité. De même, pour l'interlocuteur de la SAFER Corrèze rencontré, la collaboration insuffisante avec les collectivités territoriales est selon lui dépendante d'une méconnaissance mutuelle et d'habitudes de travail qui ne sont pas encore dans les pratiques[898]. Le questionnement sur une compétence régulière aux côtés du maire en aménagement, animation territoriale et montage de projet participatif avec les acteurs du territoire n'a pas suscité un enthousiasme. La prise de conscience de cette possibilité est bridée par la focalisation sur les moyens financiers limités ou la difficulté liée au partage des compétences avec l'intercommunalité[899]. Pour la mutualisation des activités support au sein de l'intercommunalité, la réticence est nourrie par l'impression de perte de prérogatives. L'élargissement de la CABB à 48 communes en 2014 n'a pas facilité la coopération, et la surreprésentation de la ville centre accentue le phénomène. En fait, les élus de la périphérie indiquent que c'est la ville centre qui a besoin des autres communes et non l'inverse. Déjà quand en 1978, Jean Charbonnel avait proposé aux communes du Pays de Brive de mettre les services de la ville centre à leur disposition, il n'y avait pas eu de convention mise en œuvre. L'asymétrie entre centre et périphérie pèse toujours dans les échanges intercommunaux et la surreprésentation au conseil d'agglomération de la ville centre renforce ce phénomène dans la mesure où les orientations de l'agglomération dépendent des choix de la

---

[895] Les **activités supports** d'une collectivité regroupent les domaines des ressources humaines, la gestion financière, la commande publique, les services juridiques, les systèmes d'information, la gestion du patrimoine et la logistique.

[896] Seules quatre communes sur seize trouvent qu'elle est suffisante ou mobilisable en externe et par des partenariats. Quatre communes ne se prononcent pas par fatalisme (deux communes) ou du fait de l'entretien écourté par une disponibilité inférieure à une heure.

[897] **CAUE** : conseil en architecture, urbanisme et environnement.

[898] Entretien du 22/05/2018 avec Olivier François, Chef de service départemental de la SAFER Corrèze.

[899] 80 % des communes de la CABB ont refusé le transfert de compétence en urbanisme. Plusieurs maires ont indiqué suivre de près l'instruction des actes d'urbanisme lorsqu'ils sont transférés à la CABB. Les prérogatives municipales se focalisent sur les actions en lien direct avec les citoyens sans mesurer l'enjeu de ce qui pourrait constituer l'aide la plus efficace pour le politique afin d'influer sur l'évolution du territoire.

ville de Brive. Lors des entretiens, certains élus ont exprimé une relation privilégiée entre la ville centre et certaines communes « amies » qui renforce ce vécu de domination de la ville centre sur la périphérie. Néanmoins, cette asymétrie existait déjà avant la création de l'intercommunalité, ce qui explique sans doute les difficultés d'une collaboration de projet. La mutualisation des services opérée entre la CABB et la ville centre est exprimée comme une nécessité pour Brive. Les entretiens réalisés en Gironde dans les communes du périurbain[900] sont en cohérence avec ceux des communes de la CABB. Dans les deux contextes, l'agrandissement des intercommunalités suite à la loi NOTRe est largement subi et a eu pour effet de concentrer l'activité sur les réorganisations de compétences et des services sur une bonne partie de la mandature.

La situation de Bordeaux Métropole, intercommunalité fortement intégratrice et ancienne, est différente et semble de nature à apporter des enseignements utiles pour les intercommunalités des territoires périurbains et ruraux. En effet, la compétence en urbanisme et aménagement est, depuis la décentralisation de 1983, exercée en coresponsabilité entre la Métropole et les communes ce qui, en près de quarante années de pratiques, a construit une culture commune, néanmoins avec un urbanisme d'opportunité communal dominant. A l'origine, la CUB s'est construite sur les compétences techniques qui ont dominé dans le fonctionnement des services communautaires jusque dans les années 2000 où un basculement progressif s'opère, et permet ainsi d'élaborer des projets d'action publique plus transversaux, notamment dans les domaines alimentaire et agricole.

L'expérience de la mutualisation des services avec la mise en place de la Métropole en 2014 est à l'origine du questionnement de recherche sur l'organisation de l'ingénierie entre l'intercommunalité et les communes. En effet, en 2015 la ville de Floirac a opté pour la mutualisation du service urbanisme et développement économique qui s'est structuré dans un service commun situé au pôle territorial rive droite de Lormont[901]. Ce choix a été influencé par la recherche d'optimisation de la dépense publique, ce qui s'avère avoir occulté les véritables enjeux. En 2018, le chargé de mission stratégie urbaine et foncière est intégré à la direction générale et rejoint ainsi le chargé de mission Agenda 21, dans le service du développement territorial et d'animation des politiques publiques (SDTAPP). Après trois ans d'urbanisme

[900] Cissac-Médoc, Gauriaguet, Peujard, Salles et Saint André de Cubzac.

[901] En janvier 2015, juste avant ce choix de la ville, l'auteur de cette thèse, ancien directeur des services techniques et urbanisme (DSTU) est positionné chargé de mission stratégie urbaine et foncière à mi-temps auprès du nouveau DGSTU.

mutualisé, les élus comme le DGS constatent que la mutualisation intégrale de l'urbanisme est une erreur qui a cependant été atténuée avec la conservation d'un chargé de mission à mi-temps. L'année 2019 a permis de structurer une équipe projet pilotée par le directeur général sur la stratégie territoriale auprès du maire[902]. Fin 2019, la DGS a été renforcée par une chargée de mission pilotage stratégique pour compléter l'équipe en charge de favoriser la transversalité des services de la ville et le travail collaboratif avec les services de la Métropole et les autres partenaires[903]. Une année de fonctionnement de ce pôle de chargés de mission auprès du DGS ne permet pas de dégager des enseignements consolidés, d'autant que c'est une fin de mandature, mais permet tout de même de percevoir que ce fonctionnement est plus adapté aux besoins du politique, pour une action stratégique mobilisatrice avec les acteurs du territoire dans une visée d'auto-soutenabilité. Le vécu professionnel de l'auteur de cette thèse a montré que le politique est confronté à de nombreuses sollicitations qui activent les champs affectif, émotionnel et passionnel, et qu'il a besoin de l'apport de l'urbaniste pour favoriser une prise de recul propice à une décision plus adaptée. A contrario, l'urbaniste a besoin de se nourrir des ressentis et questionnements du politique pour enrichir sa connaissance du fonctionnement local, mieux comprendre les problèmes publics à gérer, afin d'être plus pertinent dans les propositions d'action publique. Pour se faire, il est nécessaire que l'urbaniste soit en contact régulier avec le politique pour favoriser cette interaction nécessaire. L'expérience de la nouvelle organisation des services de Floirac demande à être confrontée à d'autres dans différents contextes et interpelle le positionnement et le rôle des urbanistes au sein des collectivités territoriales.

(2) L'urbaniste traducteur, facilitateur et ensemblier en interaction avec la formation et la recherche

La construction d'une pensée agriurbaine de l'action et l'élaboration d'une stratégie territoriale interpellent la formation et le positionnement des urbanistes au seins de l'administration territoriale, mais aussi dans des missions externalisées d'expertises confiées par les collectivités territoriales. Cette recherche dont l'objet était de questionner en quoi la construction d'une

[902] L'équipe pilotée par le DGS est composée de l'urbaniste positionnée en service mutualisé de la Métropole, de l'architecte-urbaniste du GIP-GPV rive droite, du chargé de mission Agenda 21 et du chargé de mission stratégie urbaine et foncière. Cette équipe organisée entre plusieurs structures, fonctionne en réseau et est connectée à la recherche par le doctorant de l'UMR 5319 Passages chargé de mission stratégie urbaine et foncière. Il est à noter que dans la période de fin 2014 à fin 2019, un doctorant en paysage de l'UMR 5319 Passages était en contrat CIFRE au GIP-GPV rive droite.

[903] En 2019, la ville de Bègles voisine mutualise ses services supports et opérationnels mais conserve les services stratégiques comme l'urbanisme de projet, l'instruction des actes d'occupation des sols (AOS) étant mutualisée.

pensée agriurbaine de l'action pouvait faciliter une gestion économe de l'espace et le maintien de l'agriculture dans les zones en tension, confirme que les urbanistes doivent être ouverts sur la société et les autres disciplines, en particulier celles traitant de l'agriculture et du vivant. L'expérience professionnelle de l'auteur et cette recherche définissent ainsi un urbaniste qui tire *« bénéfice du fait de ne pas être enfermé dans une représentation corporatiste ou populaire et accepter le principe d'incertitude, porteur de créativité, d'une identité scientifique et professionnelle complexe »* (Berland-Berthon 2014, Op. cit., p. 8-9). L'approche praxéologique de cette recherche en urbanisme construit des savoirs par l'action, crée des situations dialogiques entre savoirs expérientiels de différents contextes et la recherche, permettant ainsi un apport sur le rôle des urbanistes dans les territoires.

Aborder la problématique de préservation des sols agricole induit un changement de regard, il ne s'agit plus de simples espaces ouverts à protéger en opposition aux espaces urbanisés, mais d'un environnement naturel et vivant dont il faut prendre soin pour alimenter les urbains, dans une relation de coévolution des établissements humains avec ce dernier, dans une perspective d'auto-soutenabilité pour le territoire produit. La construction d'une pensée agriurbaine de l'action place le sol vivant et la biodiversité au cœur de l'action publique en aménagement de l'espace, ce qui au regard de la complexité du sujet et de l'environnement incertain positionne l'urbaniste dans un premier rôle de traducteur et de facilitateur. Les enquêtes de terrain montrent les incompréhensions existantes entre les différents acteurs qui portent des visions différentes, parfois contradictoires et aussi sources de conflits, sur l'évolution souhaitable de leur espace d'action. Les conflits d'usages de l'espace sont au cœur de l'activité en urbanisme, *« la gestion du conflit est un savoir-faire en soi, que ce soit sur le terrain de l'action concrète d'aménagement ou sur celui de son existence institutionnelle et scientifique »* (Berland-Berthon 2014, Ibid., p. 53). Par des parcours pluridisciplinaires et une formation interdisciplinaire en urbanisme, les professionnels possèdent des savoir-faire et des connaissances en constante évolution. Ces dernières se construisent par l'action en interaction avec la formation et la recherche (Ibid.), une orientation agriurbaine au cœur de la coévolution entre les sociétés locales et leur milieu ambiant renforce la nécessité de consolider cette construction de savoirs avec les acteurs par l'expérimentation et l'innovation.

La complexité du concept de biodiversité et l'incertitude des résultats d'actions envisageables pour renforcer la résilience de l'agroécosystème **invitent à mobiliser une approche transdisciplinaire, dans laquelle l'urbaniste assume la fonction de facilitateur et d'ensemblier au service du politique dont c'est la responsabilité** (Duran 2010, Ibid.). La

démocratie technique ainsi organisée enrichit la démocratie délibérative (Callon et al., 2014, Ibid.) et permet ainsi la définition d'une stratégie de l'action publique fondée sur le compromis obtenu, ou sur les principes écologiques permettant de construire l'agroécosystème optimal (inconnu commun), laissant ainsi une autonomie d'action aux différents acteurs mais dans le respect du compromis réalisé. Le processus décisionnel ainsi mis en œuvre dans l'action publique locale modifie le rapport entre science et politique, confronte les savoirs experts et les savoirs empiriques construits par l'action, pour s'inscrire dans des aller-retours entre le temps de la connaissance et le temps de la décision tant que l'incertitude persiste (Ibid.), qui peuvent aussi être qualifiés de « stratégie adaptative » (Mendes 2017 in Halliday 2017, Ibid.). Dans cette démarche, les experts et professionnels et plus particulièrement les urbanistes inscrivent leurs interventions dans la longue durée, pas toujours compatible avec les changements politiques locaux et les logiques de marché. Cette situation, où l'urbaniste est conduit à mettre ses compétences au service des différents acteurs, interpelle de façon nouvelle l'éthique et la déontologie (Ascher 2010a, Op. cit., p. 111). **Dans la construction de l'agroécosystème optimal** (inconnu commun)**, l'action publique consiste à construire des cadres communs d'action, des règles ou des procédures pour concilier les actions des acteurs et produire des synergies**[904] (Ibid.).

[904] *« **Synergie** : action coordonnée de plusieurs organes, association de plusieurs facteurs qui concourent à une action, à un effet unique »* (Ibid., p. 112).

Conclusion chapitre B-3 : Agriurbanisme, une inversion du regard pour un agroécosystème optimum encore inconnu

Le projet local agriurbain se traduit par une inversion du regard, une projection territoriale à partir des espaces libres urbains et de la périphérie agricole et naturelle. La biodiversité notion instable difficile à saisir, comme la vie bactériologique des sols qui reste largement à explorer, **deux enjeux partagés par les acteurs dans une visée d'auto-soutenabilité**, convoquent le passage d'une gouvernance qui procède à l'évitement des sujets non consensuels et à une dépolitisation des problèmes à gérer, à la **définition d'une stratégie territoriale pour l'action publique dans un environnement incertain.** Cette **stratégie** doit être **adaptative pour permettre une gestion itérative de l'action locale et des expérimentations,** elle doit être au service d'une articulation entre la démocratie délibérative (Tavoillot 2019, Op. cit.) ou technique dans un processus dialogique (Callon et al., Ibid.) et la démocratie représentative qu'elles enrichissent (Ibid. ; Tavoillot 2019, Ibid.). La stratégie territoriale pour un agriurbanisme opérationnel invite la transdisciplinarité, notamment entre l'agronomie et l'écologie, pour construire des connaissances avec les acteurs locaux par l'expérimentation et l'innovation.

Les processus agriurbains analysés montrent la nécessité d'un renforcement de l'ingénierie territoriale pour permettre la gestion de forums hybrides, être dans l'échange permanent avec le politique pour lui permettre de gérer des problèmes publics dépassant les capacités cognitives (Muller 2015, Op. cit.). Pour ne pas se détourner de l'enjeu majeur posé par la préservation du sol et de la biodiversité dans l'action locale, vu les débats passionnels que génère la question foncière attachée à la propriété privée dans le contexte actuel, une approche pragmatique du sujet par une intégration progressive de règles au service d'une durabilité territoriale forte construite avec les acteurs, par l'expérimentation semble plus efficiente. Cette orientation s'inscrit dans le néo-urbanisme conceptualisé par François Ascher, où l'objectif et la performance sont préférés à la règle à priori sensée préserver un intérêt général remis en cause par un environnement incertain (Ascher 2010a, Ibid.).

L'expérience du SCOT de l'aire métropolitaine bordelaise révèle une construction agriurbaine qui se consolide, mais ne permet pas encore d'avoir suffisamment de recul pour mesurer l'efficacité de la démarche sur la durée, notamment sur la consolidation des espaces agricoles non viticoles. Néanmoins, l'analyse comparative avec les autres territoires confirme une plus grande efficacité pour une gestion économe des sols et le maintien, voire le développement, de

l’agriculture dans les espaces sous tension. Cette expérience bordelaise présente un intérêt à être partagée avec d’autres territoires, et l’adaptation de cette démarche à d’autres environnements permettrait une mise à l’épreuve de ses premiers résultats.

Conclusion deuxième partie

Dans cette deuxième partie de la thèse, l'analyse des processus de construction d'une imbrication raisonnée des deux secteurs agricoles et urbains, au regard des objectifs de développement durable, met en visibilité une articulation encore difficile du secteur avec le territoire, que ce soit dans le cadre de la planification stratégique et spatiale, des dispositifs spécifiques de protection des espaces agricoles ou des politiques incitatives pour inscrire les territoires dans un objectif de développement durable. La littérature scientifique mobilisée, les enquêtes de terrain et l'apport des expériences passées et présentes de l'auteur ont permis d'appréhender une planification stratégique et spatiale majoritairement dépolitisée par un urbanisme procédural et réglementaire encore bien présent en préalable du projet local. L'ingénierie territoriale existante s'avère insuffisante dans les territoires périurbains et ruraux pour permettre aux décideurs locaux de s'inscrire dans une projection territoriale stratégique. Pour que le SCOT soit la traduction d'un projet stratégique, au sens de « vision structurante de la société », une politisation de l'aménagement stratégique et spatial s'avère nécessaire (politisation au sens d'implication citoyenne). Pour sortir d'un urbanisme exclusivement procédural à l'efficacité limitée et contestée, les acteurs publics doivent être en capacité d'utiliser la controverse comme apprentissage de gestion des conflits pour la construction d'une projection territoriale partagée, résultat d'un compromis avec les acteurs.

Les trois expériences d'approches transversales, avec intégration de la question agricole, sur Grenoble, Rennes Métropole et Peujard en Gironde montrent une plus grande efficacité de la planification stratégique et spatiale, même s'il s'agit pour l'essentiel d'une instrumentalisation de l'agriculture pour contenir l'urbanisation avec un évitement du débat public sur les pratiques agricoles. Cette instrumentalisation de la question agricole s'organise avec un évitement de la controverse sur les différentes conceptions de l'agriculture (CA du Pays Voironnais), ou un décentrage du débat sur les externalités négatives et positives de l'agriculture (Rennes Métropole), sans questionner le mode productif dans son interaction avec l'écosystème. Dans ces deux situations, l'évitement de la controverse sur les diverses modalités de l'agriculture et leur impact environnemental et socio-économique, constitue-t-il une stratégie pour une évolution partagée du territoire sur des bases consensuelles ou l'expression d'une difficulté à gérer la controverse qui n'est pas envisagée par la FDSEA, syndicat majoritaire fervent défenseur du modèle agricole conventionnel dominant ? **La démocratie représentative se retrouve ici interrogée et la démocratie dialogique semble nécessaire pour une meilleure**

prise en compte d'acteurs minoritaires porteurs d'une autre vision à partir de leurs connaissances et expériences dans la perspective d'ouvrir le champ des possibles. Sur Peujard, si la maîtrise spatiale s'opère par les différents instruments mobilisés, l'absence de prise en compte de l'agriculture par l'intercommunalité et la faible ingénierie communale rendent plus difficile l'action locale. Si pour ces trois territoires les espaces agricoles font l'objet d'une protection spécifique dans les différents documents de planification, le maintien d'une activité agricole pérenne n'y est pas vraiment assuré en l'absence de projet agricole local élaboré avec les acteurs agricoles, compte tenu d'une agriculture majoritairement déterritorialisée. Cette dernière se retrouve ainsi fragilisée dans les espaces de moindre productivité au contact de l'urbain : parcellaire contraint, conflits d'usages et stratégies spéculatives des propriétaires fonciers. Cette agriculture industrialisée et déterritorialisée s'inscrit dans le mouvement des autres activités devenues nomades et interpelle ainsi une nouvelle approche où le projet local mobilise l'ensemble des acteurs.

Le développement territorial par la mobilisation de la ressource territoriale (Campagne et Pecqueur 2014, Op. cit.) et le concept de biorégion urbaine des territorialistes italiens (Magnaghi 2014, Op. cit.) ont en commun **un retour au territoire, espace approprié ou résultat de coévolution des établissements humains avec l'environnement naturel et vivant, par la mise en visibilité du projet local comme porteur de solutions aux problèmes identifiés** (notamment la régression de l'agriculture, des acteurs agricoles en difficulté par leur dépendance à l'agro-industrie et au marché global, les impacts négatifs sur les hommes et l'environnement du développement urbain à l'œuvre). Ces deux démarches proposent une mobilisation de la ressource territoriale pour un contournement du marché mondialisé qui met en compétition les acteurs et les territoires, obstacle identifié pour atteindre les objectifs de développement durable. Ce processus s'inscrit dans une nouvelle gouvernance entre les institutions, les acteurs associatifs et privés, proposée comme autogouvernance par les territorialistes italiens dans le processus de construction de l'auto-soutenabilité territoriale, par lequel les habitants ou acteurs du territoire retrouvent ainsi leur capacité perdue à agir sur leur environnement, dans la ville fordienne puis dans la compétition d'une mondialisation qui isole les humains du territoire. **Dans cette interaction entre les acteurs urbains et agricoles la structuration d'une relation mutuelle s'opère avec un bénéfice partagé, ce qui contribue à modifier le rapport ville et campagne**.

Bien que la tendance dominante soit encore une déterritorialisation de l'agriculture et des urbains qui se traduit par un évitement ou une ignorance mutuelle, une hybridation du monde

rural et urbain s'amorce dans un processus agriurbain. Ainsi, l'urbanisation de l'agriculture et l'agrarisation de la ville contribuent à une inscription durable de l'agriculture urbaine (AU) dans la ville comme modalité de la ville durable. L'AU répond à un premier objectif politique de mise en interaction des acteurs et des espaces et elle permet ainsi d'interpeller l'agriculture productiviste, par le développement d'innovations productives et d'échanges d'expériences. La viabilité économique de l'AU devient un enjeu majeur pour ne pas occulter le débat sur la place de l'agriculture dans la société, et contribuer à la mettre au service des agriculteurs, par une mise en réseau avec l'agriculture périurbaine et rurale, pour faire progresser les connaissances du fonctionnement écosystémique. Les expériences conduites au sein de Bordeaux Métropole, notamment la microferme de Floirac, se fixent cet objectif de viabilité économique assurée par une « agriculture de niche » ou dans une interdépendance solidaire avec les consommateurs, visant ainsi à promouvoir l'innovation. Un deuxième objectif socio-éducatif est révélé par la recension de publications scientifiques et confirmé par l'analyse de l'action publique mise en œuvre à Bordeaux Métropole. Le dernier aspect de l'AU est qu'elle contribue à une « hybridation » tant technique, qu'organisationnelle et juridique, qui stimule l'amorce d'un processus de transition invitant à l'évolution législative pour en assurer sa continuité.

Les projets agriurbains de la région IdF amorcent des processus plus intégrés mais évitent toujours le questionnement du modèle agricole productiviste comme à Grenoble ou à Rennes. En revanche, la gestion du conflit de la pomiculture en Corrèze ou les modalités de mise en œuvre de la politique agricole de Bordeaux Métropole valident l'efficacité de la construction de compromis, sur des objectifs collectivement définis avec l'ensemble des acteurs. Dans ces processus, l'expérimentation permet la démonstration par l'exemple, ce qui peut s'interpréter comme une démonstration empirique de l'évolution du système de production par une coproduction des acteurs (Friedberg 1997, Op. cit.) avec un apprentissage collectif multi acteurs.

Pour construire une pensée agriurbaine de l'action, l'inscription territoriale du développement durable a été mise à l'épreuve par l'analyse des expériences bordelaises et corréziennes. L'hypothèse posée au départ de cette recherche, d'intégrer l'agriculture dans sa dimension socio-économique pour l'aménagement de l'espace et l'urbanisme, trouve un point d'appui avec la notion de co-développement (Sach in Figuiere et al. 2018, Op. cit.) ou d'auto-soutenabilité (Magnaghi 2014, Ibid.). Ainsi, l'intégration de l'agriculture dans sa dimension socio-économique et environnementale se traduit par un projet agricole, une réponse aux besoins alimentaires tout en assurant un revenu décent aux agriculteurs, une agriculture activée

comme ressource territoriale assurant des services écosystémiques. Lorsque l'agenda 21 est un véritable projet territorial durable dans une approche transversale, une gestion de l'urbanisme économe en espace s'opère et l'agriculture se maintient (notamment pour Ayen et Mansac à la CABB). De même dans d'autres situations, une politique agricole et alimentaire se met en œuvre pour consolider les résultats obtenus par la planification stratégique et spatiale (Bordeaux Métropole). Les PCAET présentent bien le risque de focaliser l'action sur l'enjeu climatique comme à la CABB, ce qui ne permet pas de construire une action publique intercommunale agriurbaine.

La gouvernance alimentaire s'avère bien constituer un levier pour mobiliser les acteurs sur la préservation des sols agricoles et la mise en œuvre de politiques locales agricoles à Bordeaux Métropole. Elle contribue à l'activation de la ressource territoriale et génère ainsi un phénomène d'autogouvernement dans la mesure où la métropole gère des services économiques sur une base territoriale. Néanmoins, elle ne permet pas à ce stade, une transcription spatiale de préservation des espaces agricoles et du projet agricole local. L'analyse des dispositifs mis en œuvre dans un processus de développement durable (Agenda 21, PCAET et PAT) permet de les confirmer comme cadres méthodologiques de l'action publique et montre leurs effets sur la mobilisation des acteurs locaux, même si des disparités peuvent être relevées pour le portage politique comme pour la participation des acteurs. La gouvernance alimentaire s'organise par une démarche itérative avec les acteurs, passe par la stimulation et l'accompagnement d'expérimentions et d'innovations, constitue un processus d'apprentissage et permet la construction de savoirs partagés. Ainsi sur Bordeaux Métropole la mise en place d'un « forum hybride » permet l'enrichissement de la démocratie représentative par la démocratie technique et interpelle la coopération inter territoriale au regard du nouvel espace d'interaction agriurbaine.

Si l'intégration de l'agriculture pour l'action d'aménagement de l'espace, dans sa dimension socioéconomique et spatiale, est initialement posée comme hypothèse pour cette recherche, **la construction d'une pensée agriurbaine de l'action révèle la biodiversité et le sol vivant en particulier, comme environnement naturel et vivant à préserver et à gérer avec attention dans une recherche d'auto-soutenabilité territoriale.** L'agir ne pouvant s'opérer que dans un environnement incertain, le passage de la pensée agriurbaine de l'action à l'agriurbanisme opérationnel inscrit l'urbanisme dans la régulation, avec la stratégie au cœur de l'action publique pour stimuler la créativité et les capacités d'innovation des acteurs dans une perspective de durabilité forte. Les processus en cours, analysés dans les terrains de cette

recherche, révèlent une plus grande efficacité de l'action publique (notamment Ayen et Mansac en Corrèze, Peujard et Bordeaux Métropole en Gironde), cependant les résultats obtenus demandent encore une poursuite des expérimentations pour leur consolidation.

Le projet local agriurbain se traduit par une inversion du regard, une projection territoriale à partir des espaces libres urbains et de la périphérie agricole et naturelle. Il s'agit de définir les modalités de l'action publique qui permettent de consolider une activité agricole résistante aux différentes pressions exercées sur le foncier pour d'autres usages, de renforcer la résilience de l'agroécosystème et de consolider la dimension socioéconomique de l'activité, dans une visée d'auto-soutenabilité territoriale. La traduction spatiale de cette visée d'auto-soutenabilité (ou durabilité forte)[905] semble indécidable au regard de la diversité des connaissances et des différentes projections portées par chacun , ce qui convoque la définition d'une stratégie territoriale adaptative au regard de l'évolution de l'agroécosystème optimum recherché. Ce processus de construction s'amorce par une phase de problématisation de la préservation des espaces agricoles avec les acteurs (agricoles et urbains) interpellés par l'enjeu fédérateur de la biodiversité et du sol vivant, mais qui en ont une connaissance très différente, sectorielle ou partielle. Cette phase de problématisation interpelle les capacités de traduction et la transdisciplinarité dans l'action publique, pour élaborer le compromis nécessaire à la recherche de l'agroécosystème optimum visé, mais encore inconnu dans sa définition écosystémique et sa traduction spatiale. Ce compromis définit les régulations écologiques à préserver dans l'action par les différents acteurs invités à expérimenter et innover pour la construction de savoirs partagés. La planification stratégique et spatiale est ainsi positionnée dans la stabilisation de ces principes écologiques légitimes pour en assurer une stabilité juridique. Le rôle et le positionnement des urbanistes, l'ingénierie territoriale et la coopération interterritoriale sont ici interpellés, par la complexité de l'agroécosystème et l'incertitude des résultats de l'action publique qu'il est nécessaire de réduire par une stratégie adaptative de l'action publique.

[905] Les situations analysées montrent la réalisation d'un consensus sur une durabilité faible qui ne questionne pas le modèle dominant basé sur la croissance, ce qui s'avère inopérant pour la préservation et le renouvellement des ressources.

Conclusion générale

Cette recherche, engagée par un urbaniste expérimenté, visait à explorer les modalités d'aménagement mises en œuvre dans les territoires, à analyser les formes et conditions de la rencontre des politiques publiques dans les domaines de l'urbanisme et de l'agriculture, à identifier les leviers à disposition des décideurs locaux pour réaliser cette rencontre et tendre ainsi vers les objectifs de développement durable fixés par le législateur. L'hypothèse de recherche posait la nécessité d'envisager la construction d'un cadre de pensée agriurbaine de l'action qui intègre l'ensemble des interactions entre l'agriculture, la ville et la nature, pour définir des connaissances et des méthodes permettant le passage de la pensée à l'agriurbanisme dans l'action publique. La première étape a consisté à mobiliser une approche diachronique pour une analyse sociologique de l'action publique afin d'investiguer les phénomènes à l'œuvre dans les territoires périurbains et ruraux depuis les années 1960, et ainsi comprendre la situation d'ignorance ou d'évitement constatée entre l'agriculture et l'urbanisme.

Pour l'agriculture, cette recherche opère une déconstruction des processus de transformation et d'évolution de sa relation au secteur, à l'espace et à la société. La compréhension du fonctionnement du monde agricole et des logiques d'une gestion patrimoniale dans un contexte d'urbanisation diffuse ainsi obtenue, permet d'identifier les acteurs influents, leurs stratégies, mais aussi leurs faiblesses au vu d'une représentation agricole majoritaire qui se révèle en décalage avec le vécu de ses mandants. Dans le Bassin de Brive, ces derniers s'inscrivent dans une recherche d'alternatives pour accroître leur autonomie et résister dans un système agricole industrialisé et mondialisé qui incite à la croissance pour survivre. Ce phénomène prend différentes formes, vente directe, diversification des cultures et des activités, changement de modalités de culture, orientations qui traduisent le niveau d'engagement de l'agriculteur vers la construction d'un système alternatif au regard de ses liens avec les organisations professionnelles. Les agriculteurs du Bassin de Brive rencontrés, comme la littérature scientifique mobilisée et les expériences d'agriculture urbaine bordelaises, valident une approche par la résilience des processus à l'œuvre pour identifier une transition écologique, en cours mais pas vraiment visible, qui constitue un point d'appui pour l'action publique locale dans une visée d'auto-soutenabilité. Au départ, le conflit de la pomiculture n'était pas identifié comme processus particulier à intégrer pour la compréhension des phénomènes à l'œuvre sur la CABB. L'évitement de ce sujet conflictuel par les premiers acteurs sollicités, en vue d'engager les recherches documentaires dans les dossiers d'archives, a orienté les investigations

dans l'analyse sociopolitique des conflits comme méthode de compréhension des interactions agriurbaines. **L'action publique mise en œuvre pour la gestion de ce conflit confirme la nécessité d'un processus d'apprentissage où les agents apprennent les uns des autres** (Pham et Torre 2012, Ibid.) **et l'importance d'une phase de traduction et de problématisation** (Callon 1986, Ibid. ; Callon et al. 2014, Op. cit.). Pour le chercheur-praticien l**'approche praxéologique de cette recherche et la situation dialogique** (Lhotellier et Saint-Arnaud 1994, Ibid.) avec les terrains girondins **ont favorisé l'expression des acteurs rencontrés,** en particulier les agriculteurs en recherche d'alternative à un mode de production qui ne s'avère pas durable. Le questionnaire semi directif mobilisé (cf. annexe 1) et en particulier cette situation dialogique semblent avoir été de nature à favoriser l'expression du vécu de la profession agricole, à solliciter des questionnements et à identifier la biodiversité et le sol comme enjeux écologiques de l'agroécosystème. Ce phénomène s'est vérifié lors de l'usage des termes d'écologie ou d'agriculture biologique qui avaient plutôt pour effet de crisper les interlocuteurs, tandis que l'écosystème et la biodiversité éveillaient la passion pour un métier d'utilité sociale qui doit composer avec la nature et le vivant. Ce changement d'attitude des interlocuteurs constaté, est en résonnance avec les travaux en anthropologie sociale clinique du travail de Michèle Salmona sur la pensée de l'action avec la nature et le vivant qui stimule l'enthousiasme d'agriculteurs qui avaient perdu ces repères et appauvri leurs connaissances, sous l'effet de la vulgarisation des méthodes rationnelles d'une agriculture intensive (Salmona 2010, Ibid.).

Si l'urbanisme est instrumentalisé dans « l'urbanisme agricole » présent sur la CABB jusque dans les années 2000, la loi SRU est venue procéder à une inversion de cette relation par l'instrumentalisation de l'agriculture et de la nature pour contenir l'enveloppe urbaine, phénomènes constatés dans la plupart des situations mobilisées par cette recherche (terrains comme littérature scientifique). L'analyse des processus de décision publique locale confirme que l'usage de l'espace est, à tout moment de l'histoire d'une commune, l'objet d'une négociation entre groupe sociaux qui passe par des arbitrages de nature politique opérés par l'institution communale. Les exemples analysés confirment le nécessaire compromis sur le projet local qui ne peut être obtenu que par une équipe municipale reconnue pour défendre les intérêts des groupes sociaux dominants, condition qui peut s'avérer insuffisante au regard de la capacité cognitive et matérielle d'une minorité se considérant ignorée ou insuffisamment écoutée. L'exploration de l'interaction agriurbaine indépendamment des instruments, dispositifs ou mesures incitatives mobilisés par l'action publique, montre un évitement du débat sur les différentes modalités de l'agriculture et leurs effets sur l'espace et la société, ceci sous

l'effet d'une planification stratégique et spatiale dépolitisée, avec un urbanisme procédural et réglementaire encore bien présent en préalable du projet local. Ce phénomène est accentué par une ingénierie territoriale insuffisante dans les territoires périurbains et ruraux, en particulier sur la CABB où « l'urbanisme agricole » a persisté jusque dans les années 2000.

La deuxième étape de cette recherche s'est structurée autour de l'analyse de la construction d'une imbrication raisonnée au regard des enjeux de durabilité depuis le début des années 2000, avec l'intégration du développement durable. Cette investigation a tout d'abord mobilisé les données disponibles en ligne et les publications scientifiques pour **les deux métropoles de Grenoble et de Rennes**, pour en formaliser les enseignements fondateurs de la construction d'une pensée agriurbaine de l'action, par une mise en situation dialogique avec **la commune de Peujard,** territoire communal métropolisé bordelais où l'auteur a exercé une activité professionnelle[906]. Si **l'efficacité de la planification stratégique et spatiale** a dans un premier temps bien contenu les enveloppes urbaines pour l'ensemble de ces territoires, **la pérennité des espaces agricoles n'y est pas pour autant garantie** en l'absence de dispositifs de protection plus contraignants (ZAP ou PPAENP), ou de mise en œuvre de politiques agricoles locales volontaristes, coconstruites avec les acteurs agricoles, pour en assurer une viabilité socioéconomique et environnementale. L'approche de l'écosystème territorial s'y amorce dans un objectif consensuel de durabilité plutôt faible en l'absence de débat sur les interactions agriurbaines et le fonctionnement de l'agroécosystème.

Le développement territorial par la mobilisation de la ressource territoriale (Campagne et Pecqueur 2014, Op. cit.) et **le concept de biorégion urbaine des territorialistes italiens** (Magnaghi 2014, Op. cit.) **apportent un retour au territoire**, espace approprié ou résultat de coévolution des établissements humains avec l'environnement naturel et vivant, espace porteur de solutions aux problèmes de préservation des sols agricoles dans une perspective d'auto-soutenabilité. **La nouvelle gouvernance révélée** (acteurs institutionnels, associatifs et privés) **ou proposée comme autogouvernance** par les territorialistes italiens, **construit une interaction entre acteurs urbains et agricoles qui modifie le rapport ville-campagne**. L'approche écosystémique des territorialistes italiens offre les fondements d'une construction agriurbaine, par la stimulation de la capacité à agir des humains sur leur environnement naturel et vivant, ainsi que la mobilisation de la « rétro-innovation ». La durabilité territoriale ne peut

[906] Agent de l'État dans un rôle d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la révision du POS en 1999-2001.

ici se concevoir qu'avec un changement de pratiques agricoles inscrit dans un modèle alternatif à une agriculture industrialisée et déterritorialisée dominante.

Avec le développement de l'agriculture urbaine, une hybridation du monde rural et urbain amorce un processus agriurbain. L'abondante littérature scientifique et les expériences de la Métropole bordelaise analysées, créent les conditions d'un dialogue permettant l'amorce d'expérimentations soutenues par des financements publics des villes à partager avec les acteurs agricoles, pour améliorer les connaissances des agroécosystèmes et tester de nouveaux formats de fermes maraîchères qui optimisent une production sans intrants chimiques et sont sources de créations d'emplois. Si une comparaison peut être faite avec la naissance de l'agriculture biologique, l'agriculture urbaine présente l'avantage d'être soutenue par les financements publics et largement relayée dans le débat public. Les publications scientifiques comme les expériences bordelaises explorées confirment la dimension socio-éducative de ces expériences d'agriculture urbaine[907], et la microferme de Floirac contribue à une « hybridation » technique, organisationnelle et juridique qui invite à une évolution législative pour assurer la durabilité de l'agriculture dans les espaces sous tension en situation urbaine et périurbaine. Pour cela, compte tenu de la diversité des modalités de l'agriculture, une ouverture du secteur est nécessaire pour accompagner les innovations, notamment par la levée des derniers dispositifs législatifs corporatistes, et amènent ainsi à définir des systèmes hybrides pour les fermes urbaines qui ne s'inscrivent pas dans ces caractéristiques « professionnelles » visant à protéger le modèle conventionnel dominant. De même, la planification stratégique et spatiale doit être interrogée sur les contenus réglementaires pour qu'ils ne constituent pas des freins mais favorisent plutôt l'innovation pour l'intervention humaine sur l'écosystème agriurbain dans une visée d'auto-soutenabilité.

L'examen des processus de construction des projets agriurbains dans la région Ile de France montre que s'il s'agit bien d'une démarche qui intègre la question agricole, le débat sur les modalités de l'agriculture est toujours évité. En revanche, la gestion du conflit de la pomiculture en Corrèze et les expériences sur la Métropole bordelaise ouvrent des perspectives. **La notion d'agriurbanisme** tel qu'initialement posée par André Fleury et Roland Vidal **nécessite une**

[907] Cette dimension est intégrée par l'agence nationale de renouvellement urbain (ANRU) qui a lancé un appel à projet « quartiers fertiles », avec pour objectif de soutenir la mise en culture de 100 quartiers du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU). https://www.anru.fr/fre/Actualites/NPNRU/L-appel-a-projets-Les-Quartiers-fertiles-est-lance

mise à l'épreuve par l'ouverture du débat sur les modalités de l'agriculture dans une approche écosystémique agriurbaine.

La troisième et dernière étape de cette recherche s'est construite après une mise à l'épreuve des premiers enseignements de l'agriculture urbaine et de la notion d'agriurbanisme, en complément des enseignements de l'activation de la ressource territoriale et de l'approche territorialiste, afin de conceptualiser une pensée agriurbaine de l'action. **La première base de cette construction est constituée par le projet local** comme solution au problème identifié de préservation des sols agricoles, consolidée par une autonomie d'action dans un objectif de développement durable. Pour préciser la notion de durabilité ici retenue, les travaux d'économie politique sur le développement durable ont notamment été mobilisés et confrontés aux démarches analysées à la CABB et sur les terrains bordelais (Agenda 21 et PCAET). **La gouvernance alimentaire,** présente depuis une dizaine d'années dans l'action publique locale, a fait l'objet d'une analyse sous l'angle de ses effets socioéconomiques et spatiaux, ce qui a permis de l'identifier comme **un levier pour mobiliser les acteurs sur la préservation des sols agricoles** et la mise en œuvre de politiques locales agricoles à Bordeaux Métropole. La mise en place du CCGAD permet une activation de la ressource territoriale (Campagne et Pecqueur 2014, Op. cit.) et s'inscrit dans une forme d'autogouvernement (Magnaghi 2014, Ibid.), ce qui enrichit la démocratie représentative par la démocratie technique (Callon et al 2014, Op. cit.). L'ensemble des enseignements ci-avant évoqués ont permis la construction d'une pensée agriurbaine de l'action qui invite à une inversion du regard pour l'aménagement de l'espace et l'urbanisme.

Résultats de cette recherche : l'agriurbanisme par l'inversion du regard pour la construction d'un agroécosystème commun

Différentes situations analysées par cette recherche recouvrent un point commun d'évitement ou de décentrage du débat sur l'agriculture, préjudiciable à une gestion efficace du problème public identifié de préservation des sols agricoles. **L'approche paysage initiée dans les années 1990**, notamment en Gironde pour la planification stratégique et spatiale, a opéré un décentrage du débat, d'une affectation de l'espace organisant les différents usages (donc la valeur des sols) vers la construction d'un projet local par la mobilisation du référentiel consensuel du paysage, pour fédérer les acteurs. Dans ce processus, en dehors de productions emblématiques comme

la viticulture en Gironde, l'agriculture est évitée dans sa relation au territoire et n'est pas intégrée dans le projet local où elle s'inscrit dans les espaces ouverts au même titre que les autres espaces naturels ordinaires. **Dans les années 2000, l'instrumentalisation de l'agriculture pour contenir les enveloppes urbaines** évite le débat sur les relations agriurbaines, les différentes modalités culturales et leurs interactions avec l'environnement naturel et vivant ou la ville. Si dans un premier temps cette instrumentalisation semble permettre une limitation de l'extension urbaine, les espaces agricoles sous contrainte sont toujours dans une situation fragile sans garantie de préservation dans la durée. **Les expériences d'action publique locale sur les modalités de l'agriculture**, pour l'inscrire dans des pratiques plus respectueuses de l'environnement et la reconnecter à la ville, sont souvent vécues par les acteurs agricoles comme une agriculture pensée par les urbains, ignorant les réalités socioéconomiques de la profession. Ces expériences ont stimulé différentes stratégies chez les acteurs agricoles, notamment l'utilisation de l'expertise de la chambre d'agriculture et de la SAFER pour préserver leur organisation à la CAB[908] lors de l'étude agricole de 2011, ou le changement d'équipe municipale en 2014 à Saint-Viance pour être mieux représenté par l'exécutif communal dans la gestion de l'usage du sol.

Les entretiens réalisés à la CABB et l'expérience de construction et de mise en œuvre de la politique agricole à Bordeaux Métropole ont mis en visibilité la **nécessité de commencer par comprendre les préoccupations des agriculteurs.** La gestion du conflit de la pomiculture en Corrèze met en visibilité le fait qu'un représentant de la profession très réticent au changement et au dialogue avec les riverains, amorce une transition, certes impulsée par le syndicat de défense des pommes du Limousin (SDPL). Lors de l'entretien avec cet agriculteur, **la biodiversité et la vie du sol se sont révélées comme premiers leviers mobilisateurs** pour se projeter vers une amélioration de la résilience des cultures. Les autres entretiens réalisés confirment ce premier levier écosytémique mais aussi **la recherche d'autonomie**, vis-à-vis du système dominant intégré au marché mondialisé et de la dépendance amont pour les intrants, qui **se révèle comme deuxième levier** caractérisant des agriculteurs en recherche d'alternative, s'inscrivant ainsi dans un processus de transition. Ces deux leviers identifiés, pour mobiliser les acteurs agricoles dans la transition écologique indispensable pour relever les défis climatiques, **convoquent un urbanisme de traduction et de médiation** pour identifier et comprendre les interactions agriurbaines et ainsi favoriser une construction multi-acteurs du projet local durable. **Le sol vivant et la biodiversité se révèlent essentiels pour une**

[908] CAB : première communauté d'agglomération à 15 communes.

agriculture plus résiliente ainsi que pour une **ville plus viable** par l'amélioration de la gestion de l'eau et le développement d'espaces plantés bénéfiques pour le cadre de vie et la santé, mais aussi facteurs de régulation thermique dans un environnement urbain trop minéralisé. Ainsi, **les espaces ouverts deviennent des enjeux pour la ville durable et le projet local agriurbain convoque une inversion du regard, une projection territoriale à partir des espaces libres urbains et de la périphérie agricole et naturelle**.

L'agir local s'opère dans un environnement incertain avec un milieu ambiant constitué d'un agroécosystème complexe. Le passage de la pensée agriurbaine de l'action à l'agriurbanisme opérationnel inscrit l'urbanisme dans la régulation, avec la stratégie au cœur de l'action publique (Ascher 2010a, Op. cit.), pour stimuler la créativité et les capacités d'innovation des acteurs dans une perspective de durabilité forte. Il s'agit de définir les modalités de l'action publique qui permettent de consolider une activité agricole résistante aux différentes pressions exercées sur le foncier pour d'autres usages, de renforcer la résilience de l'agroécosystème et de consolider la dimension socioéconomique de l'activité, dans une visée d'auto-soutenabilité territoriale. La traduction spatiale de cette visée d'auto-soutenabilité (ou durabilité forte) semble indécidable au regard de la diversité des connaissances et des différentes projections portées par chacun (Callon et al. 2014, ibid.), ce qui convoque la définition d'une stratégie territoriale adaptative (Mendes 2017, Ibid.) au regard de l'évolution de l'agroécosystème optimum recherché. **Il s'agit de passer d'une gouvernance consensuelle qui évite la controverse et dépolitise la gestion des problèmes publics, à une stratégie territoriale qui mobilise les acteurs tout en leur préservant une autonomie d'action pour stimuler leurs capacités d'innovation.** Ce processus de construction s'amorce par une phase de problématisation (Callon et al. 2014, Ibid.) de la préservation des espaces agricoles avec les acteurs (agricoles et urbains) interpelés par l'enjeu fédérateur de la biodiversité et du sol vivant, mais qui en ont une connaissance très différente, sectorielle ou partielle. Cette phase de problématisation interpelle les capacités de traduction et la transdisciplinarité dans l'action publique, pour élaborer le compromis nécessaire à la recherche de l'agroécosystème optimum visé dans sa définition écosystémique et sa traduction spatiale. Ce compromis définit les régulations écologiques à préserver dans l'action des différents acteurs invités à expérimenter et innover pour la construction de savoirs partagés dans leur contribution à l'évolution de l'agroécosystème (Berthet 2013, Op. cit.). La planification stratégique et spatiale est ainsi positionnée dans la stabilisation de ces principes écologiques légitimés dans le compromis formalisé pour en assurer une stabilité juridique. Le rôle et le positionnement des urbanistes, l'ingénierie territoriale et la coopération interterritoriale sont ici interpellés, par la complexité

de l'agroécosystème et l'incertitude des résultats de l'action publique qu'il est nécessaire de réduire par une stratégie adaptative de l'action.

Ce concept d'agriurbanisme ainsi définit se fonde sur le projet local comme solution pour la gestion des problèmes identifiés (Campagne et Pecqueur 2014, Ibid. ; Magnaghi 2014, Ibid) et une action publique qui vise à reconnecter les établissements humains à leur environnement naturel et vivant, l'anthropocène nous rappelant cette interrelation indispensable à gérer dans sa complexité pour répondre aux enjeux climatiques. Par les expériences en cours sur Bordeaux Métropole (Gouvernance alimentaire et politique agricole), dans le suivi de la mise en œuvre du SCOT des démarches initiées par le SYSDAU, ou dans une moindre mesure dans les communes de la CABB qui ont intégré l'agriculture dans l'aménagement de l'espace, le concept d'agiurbanisme ainsi défini dans sa construction de pensée de l'action et sa mise en œuvre opérationnelle présente des limites ici présentées.

Limites de cette recherche : capacité à gérer la controverse sur la biodiversité

Le concept d'agriurbanisme précédemment formalisé présente des limites inhérentes à la complexité de son objet pour organiser la gestion de la biodiversité et du sol vivant, avec des acteurs urbains et agricoles qui en ont des approches diversifiées et une connaissance sectorielle ou partielle. Une transdisciplinarité est à développer pour favoriser le dialogue entre acteurs qui ne collaboraient pas notamment en raison d'un fonctionnement sectoriel, une capacité de traduction et de problématisation est ainsi à développer dans l'ingénierie territoriale.

L'approche par la résilience permet d'identifier les acteurs inscrits dans des conventions alternatives (Buclet 2012, Ibid, 2015, Ibid.) comme alliés potentiels pour engager la transition écologique nécessaire des territoires afin de répondre aux enjeux climatiques. Si ces acteurs peuvent s'inscrire plus aisément dans la transition écologique, il est néanmoins utile de créer les conditions de dialogue avec les autres acteurs pour assurer la controverse nécessaire à l'élargissement du champ des possibles (Callon et al 2014, Ibid.), afin de garantir une activité agricole dans les espaces en tension. Les résultats de cette recherche mettent en visibilité les stratégies mises en œuvre par des acteurs pour ne rien changer ou éviter la controverse, situations qui réduisent l'efficacité de l'action publique notamment au regard des objectifs poursuivis de préservation des sols agricoles.

L'espace est un enjeu de pouvoir au cœur de l'action politique, et selon les contextes la dynamique partenariale multi-acteurs y est parfois très complexe à mettre en œuvre, ce qui limite une perspective de construction agriurbaine. Dans ce type de situation, l'ingénierie au service des décideurs locaux peut s'avérer déterminante dans sa fonction de traduction et de problématisation. C'est le cas notamment pour la CABB où cette recherche a identifié des acteurs inscrits dans des démarches alternatives, mais non repérés par la collectivité publique qui n'a pas à ce jour l'ingénierie suffisante pour favoriser les interactions agriurbaine, et la coopération multiscalaire peine à s'organiser. La mobilisation de la recherche semble dans ce cas une opportunité pour favoriser une mise à distance, renforcer l'expertise et construire des savoirs par l'action ainsi qu'une mise en dialogue avec d'autres territoires. La communauté scientifique et les praticiens de l'urbanisme sont ici interpellés.

Perspectives pour la recherche et les praticiens en urbanisme

La préservation de la biodiversité et du sol vivant mobilisée pour la gestion du problème public identifié de protection des sols agricoles mobilise la pluridisciplinarité et la capacité de traduction et d'ensemblier des urbanistes. L'inversion du regard proposée pour la gestion de l'aménagement de l'espace interpelle la consolidation du socle relatif à la gestion de l'environnement naturel et vivant dans une approche de coévolution avec les établissements humains. Cette recherche invite à des prolongements pour améliorer la connaissance des agroécosystèmes et des systèmes alimentaires au services des acteurs locaux, ce qui interpelle la recherche dans ses pratiques. Comment favoriser la transdisciplinarité sans risquer diluer les connaissances spécifiques qui doivent poursuivre leur renforcement par la recherche fondamentale et la recherche-action ? La confrontation des savoirs experts et des savoirs profanes (Callon et al 2014, Ibid.) trouve ici toute sa pertinence dans l'approche praxéologique génératrice de construction de savoirs par l'action qui caractérise l'urbanisme.

La rédaction de cette thèse se termine en pleine crise sanitaire du coronavirus et les controverses scientifiques rendues publiques à cette occasion n'interpellent-elles pas une interdisciplinarité dans l'approche systémique de coévolution des établissements humains avec leurs milieu ambiants ? Les travaux de Jean-François Guégan, spécialiste de santé publique, mettent en visibilité l'importance de développer des recherches sur les micro-organismes[909], dont

[909] Champ de connaissance à développer notamment pour le sol vivant.

« certains existent depuis des milliards d'années », qui en fait structurent et font vivre le monde que nous voyons. La pression des établissements humains sur les forêts primaires par une agriculture industrielle qui par la déforestation provoque la mutation de certains micro-organismes qui deviennent pathogènes en s'adaptant à un environnement inconnu et provoquent des maladies chez les humains[910]. La crise sanitaire du coronavirus interpelle ainsi le fonctionnement de l'économie mondialisée et ses conséquences sur les milieux naturels et vivants, mais aussi l'aménagement de l'espace et l'urbanisme, domaine où l'action publique locale peut avoir des conséquences à l'échelle planétaire avec des effets en chaine compte tenu de la complexité des écosystèmes, notamment avec le développement de pandémies. Si l'agriurbanisme défini dans cette thèse demande une poursuite de mise à l'épreuve dans une diversité de territoires, l'interaction des établissements humains avec leur environnement naturel et vivant, dans une approche locale comme macro territoriale, invite aussi la dimension santé publique, qui s'amorce notamment par la gouvernance alimentaire. Cette dernière se met en œuvre dans nombre de territoires et recouvre aussi une dimension santé publique par la qualité recherchée des produits alimentaires et les actions éducatives développées. Un urbanisme qui agit sur l'espace et la société internalise toutes ces préoccupations du champ alimentaire, mais aussi la gestion de la qualité de l'air, du cadre de vie et la gestion de l'eau. La présente recherche appelle le développement d'autres expériences dans une approche praxéologique pour appréhender l'évolution agriurbaine engagée, et ainsi confronter différentes situations dans la perspective de consolider ou d'infléchir les résultats obtenus.

L'aménagement de l'espace et la gestion des villes dans une perspective de durabilité forte interpellent de nombreux champs disciplinaires en sciences sociales et de la nature. Les asymétries centre et périphérie constatées entre les territoires invitent au développement de recherches au service de l'action locale, pour un agriurbanisme organisé à partir des périphéries où l'ingénierie est plus faible avec l'apport solidaire de la ville mieux dotée.

[910] Jean-François Guegan, entretien dans le journal Sud-Ouest du 26/04/2020.

Bibliographie

ABRANTES, Patricia, Camille CLEMENT, Christophe SOULARD, Françoise JARRIGE, et Lucette LAURENS. 2010. « Étalement urbain, dynamiques agricoles et politiques pétriurbaines - Une analyse spatiale du Languedoc-Roussillon et du Portugal ». In *ISDA 2010*, édité par Bernard HUBERT Emilie COUDEL Hubert DEVAUTOUR, Christophe-Toussaint SOULARD, 13 p. Montpellier, France: Cirad-Inra-SupAgro. https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00520129.

ALLAIRE, Gilles, et Benoit DAVIRON. 2017. *Transformation agricoles et agroalimentaires. Entre écologie et capitalisme*. Versailles: Editions Quæ. 426 p.

ALPHANDERY, Pierre, et Pierre BITOUN. 1977. « Pouvoir et patrimoine au travers des appareils d'encadrement de deux départements : le Calvados et la Corrèze ». *Études rurales* 65 (1) : p. 109-120. https://doi.org/10.3406/rural.1977.2194.

ANGOT, Sylvère. 2013. « Plans climat-énergie territoriaux et Agendas 21. Des outils institutionnels au service de la transition ? » *Mouvements* n° 75 (3) : p. 125-134.

ANSALONI, Matthieu, et Virginie TOURNAY. 2013. « Les instruments de résistance comme composants transitoires et évolutifs de l'intégration européenne : l'exemple de la Politique agricole commune ». *Quaderni*, n° 80 (avril) : p. 47-59.

ARNAL, Clément. 2012. « La place et le rôle de l'agriculture à la périphérie des villes moyennes. Le cas des villes d'Annecy, Bourg-en-Bresse, Montbrison et Romans-sur-Isère. Thèse de Doctorat en Géographie, Aménagement et Urbanisme, Lyon : Université Lumière Lyon 2. 518 p. https://tel.archives-ouvertes.fr/file/index/docid/762097/filename/These.Arnal.pdf.

ASCHER, François. 2008. « Effet de serre, changement climatique et capitalisme "cleantech" ». *Editions Esprit*, n° 342 (février) : p. 150-164.

———. 2010a. *Les nouveaux principes de l'urbanisme ; suivi de Lexique de la ville plurielle*. La Tour-d'Aigues: Éditions de l'Aube. 275p.

———. 2010b. *Métapolis ou l'avenir des villes*. Paris : O. Jacob. 345 p.

ASTRUC, J. 1986. « La politique des structures a-t-elle évolué depuis 1960 ? » *Économie rurale* 171 (1) : p. 27-31. https://doi.org/10.3406/ecoru.1986.3737.

ASUERO, Raúl Puente. 2015. « Les jardins urbains de Séville ». Traduit par Dominique Fournier. *Revue d'ethnoécologie*, n° 8 (juillet). http://ethnoecologie.revues.org.gate3.inist.fr/2317.

ATRUX, Mélanie. 2009. « Mesurer l'exploitation agricole. Des chambres d'agriculture « expertes », 1960-1962 ». *Siècles. Cahiers du Centre d'histoire « Espaces et Cultures »*, nº 30 (décembre) : p. 125-140.

ATRUX-TALLAU, Mélanie. 2010. « Histoire sociale d'un corps intermédiaire : l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (1924-1974) ». Thèse de doctorat en Histoire, Université Lumière Lyon 2. 1304 p. http://www.theses.fr/2010LYO20087/document.

AUBRY, Christine. 2014. « Les agricultures urbaines et les questionnements de la recherche ». *Pour* 224 (4) : p. 35-49.

AUBRY, Christine, Jean-Noël CONSALES, Leîla KEBIR, et Bernard BARRAQUE. 2014. « L'agriculture urbaine en question : épiphénomène ou révolution lente ? » *Espaces et sociétés* n° 158 (3) : p. 119-131.

AUBRY, Christine, et Jeanne POURIAS. 2013. « L'agriculture urbaine fait déjà partie du "métabolisme urbain" ». 2013. http://www.clubdemeter.com/pdf/ledemeter/2013/l_agriculture_urbaine_fait_deja_partie_du_metabolisme_urbain_.pdf.

BA, Awa, et Christine AUBRY. 2011. « Diversité et durabilité de l'agriculture urbaine : une nécessaire adaptation des concepts ? » *Norois. Environnement, aménagement, société*, nº 221 (décembre) : p. 11-24.

BAIROCH, Paul. 1988. « Dix-huit décennies de développement agricole français dans une perspective internationale ». *Économie rurale* 184 (1) : p. 13-23. https://doi.org/10.3406/ecoru.1988.3884.

BALNY, Philippe, Olivier BETH, et Eric VERLHAC. 2009. « Protéger les espaces agricoles et naturels face à l'étalement urbain ». CGAAER n° 1716/ CGEDD 005089-02. Paris. 49 p. https://www.google.fr/search?q=BILAN+paen&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b&gfe_rd=cr&ei=tQv6V5OAB8HU8geVhIHIDg.

BANZO, Mayté, et Laurent COUDERCHET. 2013. « Intégration de l'agriculture aux politiques et projets territoriaux urbains. Le cas bordelais ». *Sud-Ouest européen. Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, nº 35 (juin) : p. 5-16. https://doi.org/10.4000/soe.532.

BARLES, Sabine. 1993. « La pédosphère urbaine : le sol de Paris XVIIIe-XXe siècles ». Thèse de Doctorat en Urbanisme et Aménagement, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées. 570 p. https://pastel.archives-ouvertes.fr/tel-00523028/document.

———. 2008. « Comprendre et maîtriser le métabolisme urbain et l'empreinte environnementale des villes ». *Annales des Mines - Responsabilité et environnement* N° 52 (4) : p. 21-26.

———. 2014. « L'écologie territoriale et les enjeux de la dématérialisation des sociétés : l'apport de l'analyse des flux de matières ». *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, n° Vol. 5, n°1 (février). http://developpementdurable.revues.org.gate3.inist.fr/10090.

———. 2019. « Métabolisme urbain et empreinte environnementale des villes ». In *Economie circulaire territoires et génie urbain*, p. 89-104. Paris: Presses des Ponts.

BARLES, Sabine, et Jean-Pierre TRAISNEL. 2006. « Introduction - Ville et durabilité : questions pour la recherche, questions à la recherche ». In *Ville et durabilité : questions pour la recherche, questions à la recherche*, p. 23-33. Tours : Presses Universitaires François Rabelais. http://books.openedition.org.gate3.inist.fr/pufr/454.

BARROCA, Bruno, Maryline DINARDO, et Irène MBOUMOUA. 2013. « De la vulnérabilité à la résilience : mutation ou bouleversement ? » *EchoGéo*, n° 24 (juin). https://doi.org/10.4000/echogeo.13439.

BARTHELEMY Denis. 1990. « Quelques éléments sur la contradiction terre/capital en agriculture ». In *La rente foncière approches théoriques et empiriques*, p. 45-62. ADEF.

BARTHES, Carole, et Nathalie Bertrand. 2016. « L'échelon intercommunal dans la gouvernance foncière des espaces agricoles ». *Économie rurale. Agricultures, alimentations, territoires*, n° 353-354 (juin) : p. 65-79.

BEAL, Vincent. 2011. « Ville durable et justice sociale. Ce que le développement durable nous dit de la production de l'urbain ». In *Le développement durable changera-t-il la ville ? Le regard des sciences sociales*, p. 239-259. Dynamiques métropolitaines. Saint Etienne: Publications de l'université de Saint Etienne. https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00857777/document.

BEAL, Vincent, Florian CHARVOLIN, et Christelle Morel JOURNEL. 2012. « La ville durable au risque des écoquartiers ». *Espaces et sociétés*, n° 147 (janvier) : p. 77-97.

BEAL, Vincent, Mario GAUTHIER, et Gilles PINSON. 2011. *Le développement durable changera-t-il la ville ? : le regard des sciences sociales*. Publications de l'Université de Saint-Étienne. 461 p.

BEAUSSONIE, Guillaume. 2018. « La qualification juridique des services écosystémique ». *Droit et ville*, n° 84/2017 (mars) : p. 118-134.

BELLON, Christophe. 2006. « Un témoignage exclusif : Michel Rocard au ministère de l'Agriculture ». *Parlement[s], Revue d'histoire politique* n° 5 (1) : p. 18-51.

BENDJADOR, Yasmine, et Serge THIBAULT. 2006. « Durabilité, représentations et planification urbaine ». In *Quatre ans de recherche urbaine 2001-2004. Volume 2 : Action concertée incitative Ville. Ministère de la Recherche*, p. 34-39. Presses universitaires François-Rabelais. https://doi.org/10.4000/books.pufr.457.

BERLAND-BERTHON, Agnès. 2014. « De la ville sujet à la ville projet. La tentation de la règle. ». Mémoire pour l'Habilitation à Diriger les Recherches en Aménagement de l'espace et Urbanisme, Université Bordeaux Montaigne. 223 p. https://hal.archives-ouvertes.fr/tel-01564547/document.

BERRIET-SOLLIEC, Marielle, Anne Le ROY, et Aurélie TROUVE. 2009. « Territorialiser la politique agricole pour plus de cohésion ». *Économie rurale. Agricultures, alimentations, territoires*, n° 313-314 : p. 129-146.

BERRIET-SOLLIEC, Marielle, et Aurélie TROUVE. 2010. « Chapitre 13 - La politique agricole commune est-elle territoriale ? » In *Les mondes agricoles en politique*, p. 397-413. Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.). http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=SCPO_HERVI_2010_01_397.

BERTHET, Elsa. 2013. « Contribution à une théorie de la conception des agro-écosystèmes : Fonds écologique et inconnu commun ». Thèse de Doctorat Spécialité Sciences de Gestion. Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris. 248 p. https://pastel.archives-ouvertes.fr/pastel-00874630.

BERTRAND, françois, et Larence ROCHER. 2011. « L'intégration du changement climatique dans l'action plique locale, facteur de renouvellement du développement urbain durable ? » In *Le développement durable changera-t-il la ville ? : le regard des sciences sociales*, p. 383-403. Publications de l'Université de Saint-Étienne.

BERTRAND, Nathalie, et Christine MARGETIC. 2013. *Terres agricoles périurbaines : une gouvernance foncière en construction*. Quae. Versailles: Éd. Quae. 250 p.

BERTRAND, Nathalie, et Nicole ROUSIER. 2003. « L'agriculture face au développement économique : un combat inégal ou des politiques périurbaines à construire ». *Revue de géographie alpine* 91 (4) : p. 93-103. https://doi.org/10.3406/rga.2003.2265.

BERTRAND, Nathalie, Nadine SOUCHARD, Nicole ROUSIER, Samuel MARTIN, et Marie-Christine MICHEELS. 2006. « Quelle contribution de l'agriculture périurbaine à la construction de nouveaux territoires : consensus ou tensions ? » *Revue d'Économie Régionale & Urbaine* août (3) : p. 329-353.

BEVIR, Mark. 2013. « Une approche interprétative de la gouvernance ». *Revue française de science politique* Vol.63 (3) : p. 603-623.

BILLET, Philippe. 2018a. « Les instruments de lutte contre l'artificialisation des sols ». In *La réforme du droit foncier rural: demander l'impossible*, p. 33-53. Paris: LexisNexis.

———. 2018b. « Le statut juridique des sols face à l'artificialisation : état des lieux et perspectives ». *Annales des Mines - Responsabilite et environnement* N° 91 (3) : p. 24-28.

BILLION, Camille, Virginie BARITAUX, Sylvie LARDON, et Salma LOUDIYI. 2016. « Les acteurs de la distribution. Quel rôle dans la gouvernance alimentaire territoriale ? » In *Alimentation et proximités : jeux d'acteurs et territoires*, p. 345-363. Educagri Editions.

BLANC, Julien, Bernadette LIZET, et Françoise DUBOST. 2015. « Vivables, vivantes et vivrières : de nouveaux espoirs pour la ville ? » *Revue d'ethnoécologie*, n° 8 (juillet). http://ethnoecologie.revues.org.gate3.inist.fr/2433.

BLANC, Nathalie. 2009. « Vers un urbanisme écologique ? », URBIA, , n° 8 (juin): p. 39-60.

BODIGUEL, Luc. 2003. « Le territoire, vecteur de la reconnaissance juridique de l'agriculture multifonctionnelle ». *Économie rurale* 273 (1) : p. 61-75. https://doi.org/10.3406/ecoru.2003.5388.

BOISSONADE, Jérôme. 2012. « Le développement durable face à ses épreuves ». *Espaces et sociétés*, n° 147 (janvier) : p. 57-75.

———. 2015a. *La ville durable controversée : les dynamiques urbaines dans le mouvement critique*. Paris: Editions Pétra. 487 p.

———. 2015b. « Une approche pragmatiste dans la critique du développement durable ». In *Une approche pragmatiste dans la critique du développement durable*, p. 41-72. Paris: Editions Pétra.

BOMBENGER, Pierre-Henri. 2011. « L'urbanisme en campagne : Pratiques de planification des sols et d'aide à la décision dans des communes rurales françaises. ». Thèse de Doctorat en Aménagement et Urbanisme Université François Rabelais de Tours et Sciences de l'Environnement de l'Université du Québec à Montréal, 557 p. http://www.theses.fr/2011TOUR1801/document.

BOSSE-PLATIERE, Hubert. 2016. « Ville et agriculture : radiographie libre des instruments du partage de l'espace ». In *Agriculture et ville vers de nouvelles relations juridiques*, p. 65-81. Collection de la Faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers 73. Poitiers : Faculté Droit & Sciences sociales, Université de Poitiers LGDJ Lextenso éditions.

BOSSUET, Luc, Roland GUY, et François LEGER. 2011. « L'aménagement territorial du Pays d'Aunis : entre conflits d'intérêts et concertation ». *Espaces et sociétés*, n° 146 (juillet) : p. 141-157.

BOUKHARAEVA, Louiza, et Marcel MARLOIE. 2015. « Agriculture urbaine et habitat humain ». *Revue d'ethnoécologie*, nº 8 (juillet). http://ethnoecologie.revues.org.gate3.inist.fr/2283.

BOULONGNE, Rémi. 2010. « Profession agricole et associations de protection de la nature : une confrontation constructive ? Observations dans les départements de l'Indre et du Cher ». 22 mars 2010. http://www.set-revue.fr/?q=node/254.

BOURDIEU, Pierre. 2003. « L'objectivation participante ». *Actes de la recherche en sciences sociales* n° 150 (5) : p. 43-58.

BRAND, Caroline. 2015. « Alimentation et métropolisation : repenser le territoire à l'aune d'une problématique vitale oubliée ». Thèse de Doctorat Spécialité Géographie. Université de Grenoble Alpes. 660 p. https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01528620.

BRAND, Caroline, Nicolas BRICAS, Damien CONARE, Benoit DAVIRON, Julie DEBRU, Laura MICHEL, et Christophe-Toussaint SOULARD. 2017. *Construire des politiques alimentaires urbaines*. Versailles: Editions Quæ. 155 p. http://www.quae.com/fr/r5060-construire-des-politiques-alimentaires-urbaines.html.

BRICAS, Nicolas, Christophe-Toussaint SOULARD, et Clément ARNAL. 2017. « Chapitre 5 - Croiser enjeux de durabilité et leviers des politiques urbaines ». In *Construire des politiques alimentaires urbaines*, p. 121-136. Versailles : Editions Quae.

BRUNIER, Sylvain. 2013. « Le rôle des chambres d'agriculture dans l'institutionnalisation du conseil ». *Pour*, nº 219 (novembre) : p. 53-65.

———. 2015. « Management public et développement agricole ». *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, nº 129 (décembre) : p. 141-155.

BUCLET, Nicolas. 2012. « Territoire, innovation et développement durable : l'émergence d'un nouveau régime conventionnel ? » *Revue d'Économie Régionale & Urbaine* décembre (5) : p. 911-940.

———. 2015. « Le territoire créateur de ressources : une illustration autour du cas d'Usinette ». *Flux*, nº 99 (mai) : p. 47-57.

BUTAULT, Jean-Pierre, et Philippe LEROUVILLOIS. 1999. « La réforme de la PAC et l'inégalité des revenus agricoles dans l'Union européenne : les premiers effets ». *Economie et statistique* 329 (1) : p. 73-86. https://doi.org/10.3406/estat.1999.6355.

CALLON, Michel. 1986. « Éléments pour une sociologie de la traduction, la domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs en Baie de Saint-Brieuc », L'Année Sociologique, nº 36 : p. 169-208.

CALLON Michel, LASCOUMES Pierre, et BARTHE Yannick. 2014. *Agir dans un monde incertain: essai sur la démocratie technique*. Édition révisée. Points Essais 734. Paris : Éditions Points. 437 p.

CAMPAGNE, Pierre, et Bernard PECQUEUR. 2014. *Le développement territorial : une réponse émergente à la mondialisation*. Paris : C. L. Mayer. 267 p.

CANS, Chantal. 2010. « La protection de la nature dans la loi portant engagement national pour l'environnement ou comment picorer dans une loi pour reconstruire une génétique des normes ». *Revue juridique de l'environnement*, n° spécial (décembre) : p. 95-113.

CARNE-CARNAVALET, Christian de. 2018. *Agriculture biologique : une approche scientifique*. Éditions France Agricole. 506 p.

CARNOYE, Leslie. 2018. « Les services écosystémiques comme outils d'aide à la décision et de communication pour les parcs naturels régionaux. L'exemple du parc Scarpe-Escaut ». *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, n° Vol. 9, n°3 (novembre). https://doi.org/10.4000/developpementdurable.12659.

CARON, Armelle, et André TORRE. 2006. « Vers une analyse des dimensions négatives de la proximité. Les conflits d'usage et de voisinage dans les espaces naturels et ruraux ». *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, Dossier 7/2006. https://doi.org/10.4000/developpementdurable.2641.

CARTON, Nicolas, et Matthieu STIVALA. 2015. « CAAP'Agglo une expérimentation au service du développement rural et agricole » 224 (4) : p. 361-370.

CAVAILHES, Jean, Alban RICHARD, et Nathalie TAVERDET. 1996. « Des rentes classiques aux options de rentes. Une analyse de l'évolution du prix des terres en France. » *Revue économique* 47 (4) : p. 963-981. https://doi.org/10.3406/reco.1996.409830.

CERTU. 2008. « Prendre en compte l'agriculture et ses espaces dans les SCoT ». Editions de CERTU. 143 p.

CGAAER. 2015. « Plans régionaux d'agriculture durable (PRAD) : bilan et perspectives | Minagri ». Rapport public 14091. CGAAER. 16 p. http://agriculture.gouv.fr/plans-regionaux-dagriculture-durable-prad-bilan-et-perspectives.

CHABERT, Ariane, et jean-Pierre SARTHOU. 2018a. « Agriculture de conservation des sols et services écosystémiques ». *Droit et ville*, n° 84/2017 (mars) : p. 137-169.

———. 2018b. « Le sol agricole, une ressource indispensable négligée ». *Droit et ville*, n° 84/2017 (mars) : p. 49-63.

CHALAS, Yves. 2003. « Préface : Les agriculteurs dans la cité. Urbanisation de la nature et ruralisation de la ville ». *Revue de Géographie Alpine* 91 (4) : p. 7.

CHARBONNEL, Jean, Anne DULPHY, et Christine MANIGAND. 2012. « Entretien avec Jean Charbonnel ». *Histoire@Politique* n° 17 (2) : p. 179-197.

CHARLOT-VALDIEU, catherine, et Philippe OUTREQUIN. 1999. « LA VILLE ET LE DEVELOPPEMENT DURABLE ». Cahier du CSTB. février 1999. 70 p. https://app.box.com/shared/glg1ny9zce.

CHAURAND, Julie, Charlotte BIGARD, Sylvie VANPEENE-BRUHIER, et John D. THOMPSON. 2019. « Articuler la politique Trame verte et bleue et la séquence Éviter-réduire-compenser : complémentarités et limites pour une préservation efficace de la biodiversité en France ». *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, nº Volume 19 Numéro 1 (juillet). https://doi.org/10.4000/vertigo.24472.

CLERGEAU, Philippe. 2015. « Les relations écologiques ville-agriculture », POUR, 224 (4) : p. 67-72.

Commissariat Général au Plan. 2005. « Conflits d'usage à l'horizon 2020 - Quels nouveaux rôles pour l'Etat dans les espaces ruraux et périurbains ? » Rapport public. La Documentation Française. 204 p. http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/064000304/index.shtml.

CONSALES, Jean Noël, France CORDIER, Anne BLANCHART, Christophe SCHWARTZ, Geoffroy SERE, et Perrine VANDENBROUCKE. 2018. « Des documents de planification et d'urbanisme aux politiques publiques dédiées : la prise en compte des jardins collectifs dans sept agglomérations françaises ». *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, nº Hors-série 31 (septembre). https://doi.org/10.4000/vertigo.21487.

CONSALES, Jean-Noël. 2001. « La charte agricole d'Aubagne. Modèle ou utopie ? » *Rives méditerranéennes*, nº 8 (juin) : p. 25-35. https://doi.org/10.4000/rives.64.

CORNU, Michel. 1978. « Le remembrement, instrument d'aménagement de l'espace rural ». Thèse de Doctorat ingénieur à l'Université de Créteil, Institut d'urbanisme. 259 p.

CYRULNIK, Boris. 2005. « Résilience et développement cognitif ». *Le Coq-héron* n° 181 (2) : p. 112-27.

D'ANDREA, Nicolas, et Pascal TOZZI. 2014. « Jardins collectifs et écoquartiers bordelais : De l'espace cultivé à un habiter durable ? » *Norois. Environnement, aménagement, société*, nº 231 (septembre) : p. 61-74. https://doi.org/10.4000/norois.5087.

DARLY, Ségolène, et André TORRE. 2008. « Conflits liés aux espaces agricoles et périmètres de gouvernance en Ile-de-France ». *Géocarrefour* 83 (4) : p. 307-319.

DARROT, Catherine. 2015. « Rennes, ville vivrière ? » *Pour*, nº 224 (avril) : p. 405-414.

De LORGERIL, Michel. 2015. *Le nouveau régime méditerranéen. pour protéger sa santé et la planète*. Mens : Terre Vivante. 464 p.

DEBRU, Julie, et Caroline BRAND. 2017. « Chapitre 4 - Approches théoriques utiles pour construire des politiques alimentaires urbaines durables ». In *Construire des politiques alimentaires urbaines*, p. 91-120. Versailles : Editions Quae http://www.quae.com/fr/r5060-construire-des-politiques-alimentaires-urbaines.html.

DELEAGE, Estelle. 2004. *Paysans, de la parcelle à la planète : socio-anthropologie du Réseau Agriculture Durable*. Syllepse. 245 p.

———. 2005. « L'agriculture durable : utopie ou nécessité ? » *Mouvements* no 41 (4) : 64-69.

———. 2011. « Les mouvements agricoles alternatifs ». *Informations sociales*, n° 164 (juin) : p. 44-50.

———. 2012. « Les paysans dans la modernité ». *Revue Française de Socio-Économie*, n° 9 (mai) : p. 117-131.

DEMAZIERE, Christophe. 2015. « Les enjeux de la planification spatiale en Angleterre et en France : regards croisés ». *Espaces et sociétés*, n° 160-161 (mars) : p. 67-84.

DEMEULENAERE, Élise, et Christophe BONNEUIL. 2010. « Chapitre 2 - Cultiver la biodiversité ». In *Les mondes agricoles en politique : de la fin des paysans au retour de la question agricole*, p. 73-92. Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.). http://www.cairn.info.inshs.bib.cnrs.fr/revue-academique-2010--p-73.htm.

DESROUSSEAUX, Maylis, et Lucile STAHL. 2014. « L'appréhension de l'agriculture urbaine par le droit français ». *Géocarrefour* Vol. 89 (1) : p. 65-73.

DONADIEU, Pierre. 2003. « La construction actuelle des villes-campagnes ». *Histoire urbaine* n° 8 (2) : p. 157-170.

———. 2007. « Le paysage ». *Économie rurale. Agricultures, alimentations, territoires*, n° 297-298 (mai) : p. 5-9.

———. 2012. « Les campagnes urbaines: quels scénarios pour demain? » *Ri-Vista* 10 (2) : p. 50-57. https://doi.org/10.13128/RV-17247.

DOUILLET, Anne-Cécile. 2015. « Chapitre 13 - Trois regards sur les politiques publiques vues du local ». In *French touch dans l'analyse des politiques publiques*, p. 319-348. Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.). http://www.cairn.info.ezproxy.u-bordeaux-montaigne.fr/revue-academique-2015--p-319.htm.

DOUSSAN, Isabelle. 2018. « Quand les parlementaires débattent de la compensation écologique : des occasions manquées ». *Natures Sciences Societes* Vol. 26 (2): p. 159-69.

DUBOIS, Jérôme. 2009. *Les politiques publiques territoriales : la gouvernance multi-niveaux face aux défis de l'aménagement*. Presses universitaires de Rennes. 216 p.

DUCHEMIN, Eric, Fabien WEGMULLER, et Anne-Marie LEGAULT. 2010. « Agriculture urbaine : un outil multidimensionnel pour le développement des quartiers ». *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, nº Volume 10 numéro 2 (septembre) : p. 1-10. https://doi.org/10.4000/vertigo.10436.

DUFOUR, Simon, Xavier ARNAULD de SARTRE, Monica CASTRO, et Johan OSZWALD. 2016. « Origine et usages de la notion de services écosystémiques : éclairages sur son apport à la gestion des hydrosystèmes ». *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, nº Hors-série 25 (août). http://vertigo.revues.org.gate3.inist.fr/17435.

DUMAS, Jean. 2000. *Bordeaux, ville paradoxale : temps et espaces dans la construction imaginaire d'une métropole*. Talence : Maison des sciences de l'homme d'Aquitaine. 291 p.

DUPUY, Gabriel. 1984. « Villes, systèmes et réseaux : le rôle historique des techniques urbaines ». *Réseaux* 2 (4) : p. 3-23. https://doi.org/10.3406/reso.1984.1100.

DURAN, Patrice. 2010. *Penser l'action publique*. Paris: LGDJ-Lextenso éditions. 239 p.

DUVERNOY, Isabelle, Françoise JARRIGE, Paule MOUSTIER, et José SERRANO. 2005. « Une agriculture multifonctionnelle dans le projet urbain : quelle reconnaissance, quelle gouvernance ? » *Les Cahiers de la multifonctionnalité*, nº 8 (janvier) : p. 87-104.

EMELIANOFF, Cyria. 2005. « Les agendas 21 locaux : quels apports sous quelles latitudes ? » *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, nº Dossier 4 (mai). https://doi.org/10.4000/developpementdurable.532.

EMELIANOFF, Cyria. 2007. « La ville durable : l'hypothèse d'un tournant urbanistique en Europe ». *L'Information geographique* Vol. 71 (3): p. 48-65.

EMELIANOFF, Cyria. 2008a. « Conclusion : la ville durable, vers un modèle d'action conjointe ». *Annales des Mines - Responsabilité et environnement* N° 52 (4): p. 68-71.

———. 2008b. « Enjeux et figures d'un tournant urbanistique en Europe ». *Annales des Mines - Responsabilité et environnement* N° 52 (4) : p. 15-20.

ERNWEIN, Marion, et Joëlle SALOMON-CAVIN. 2014. « Au-delà de l'agrarisation de la ville : l'agriculture peut-elle être un outil d'aménagement urbain ? Discussion à partir de l'exemple genevois » Vol. 89 (1) : p. 31-40.

FABUREL, Guillaume. 2019. *Les métropoles barbares*. Nouvelle édition revue et Augmentée. Lyon : le Passager clandestin. 431 p.

———. 2020. « Contre La Métropole Barbare, Les Français·es à La Recherche d'« espaces Pirates » ». The Conversation. 15 mars 2020. http://theconversation.com/contre-la-metropole-barbare-les-francais-es-a-la-recherche-d-espaces-pirates-133376.

FABUREL, Guillaume, et Camille ROCHE. 2015. « L'habiter écologique : retour réflexif sur les éco-quartiers et les valeurs portées pour l'action ». In *La ville durable controversée : les dynamiques urbaines dans le mouvement critique*, p. 73-103. Paris : Editions Pétra.

FAURE, Alain. 1989. « Les communes rurales françaises face au développement local, ou l'histoire d'une médiation contrariée entre territoires, secteurs et institutions ». *International Review of Community Development / Revue internationale d’ action communautaire*, nº 22 : p. 23-32. https://doi-org.inshs.bib.cnrs.fr/10.7202/1034015ar.

FIGUIERE Catherine, Bruno BOIDIN, et Arnaud DIEMRE. 2018. *Économie politique du développement durable*. 2e édition. Ouvertures économiques. Louvain-la-Neuve, Belgique : De Boeck Supérieur. 273 p.

FIGUIERE, Catherine, et Michel ROCCA. 2012. « Gouvernance : mode de coordination innovant ? Six propositions dans le champ du développement durable ». *Innovations* n°39 (3) : p. 169-190.

FLEURY, André, et José SERRANO. 2002. « L'agriculture banale a-t-elle une place dans le projet agriurbain ? ». Agronomes et territoires. Seconde édition des entretiens du Pradel, septembre 2002, p. 243-254. France : L'Harmattan. https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00005838/document.

FLEURY, André, et Roland VIDAL. 2008. « Les agriculteurs dans le renouvellement de la gouvernance des territoires agriurbains ». In *Territoires périurbains et gouvernance. Perspectives de recherche.*, par Salma LOUDIYI, C. BRYANT, et Lucette LAURENS, p. 39-46. Université de Montréal. http://agriurbanisme.fr/publi.html.

———. 2010. « L'autosuffisance agricole des villes, une vaine utopie ? » La vie des idées. 3 juin 2010. http://www.laviedesidees.fr/L-autosuffisance-agricole-des.html.

FOUILLEUX, Ève. 2010. « Chapitre 12 - Standards volontaires ». In *Les mondes agricoles en politique : de la fin des paysans au retour de la question agricole*, p. 371-396. Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.). http://www.cairn.info.inshs.bib.cnrs.fr/revue-academique-2010--p-371.htm.

FOUILLEUX, Ève, et Frédéric Goulet. 2012. « Firmes et developpement durable : le nouvel esprit du productivisme ». *Études rurales*, nº 190 (janvier) : p. 131-146. https://doi.org/10.4000/etudesrurales.9708.

France Stratégie. 2016. « Programme d'investissements d'avenir - Rapport du comité d'examen à mi-parcours ». Rapport public. 134 p. http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/164000217/index.shtml.

FRIEDBERG, Erhard. 1997. *Le pouvoir et la règle : dynamiques de l'action organisée*. Éditions du Seuil. 422 p.

GALLON, Vincent, et Sylvie FLATRES. 2008. *La fracture agricole : les lobbies face à l'urgence écologique*. Paris : Delachaux et Niestlé. 271 p.

GANGNERON, Etienne, et Pascal MAYOL. 2019. « L'agriculture urbaine : un outil déterminant pour des villes durables ». Rapport public. CESE. 90 p. http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/194000545/index.shtml.

GARZON, Isabelle. 2009. « L'Europe peut-elle avoir une politique redistributive ». In *Politiques européennes*, p. 243-263. Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.). http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=SCPO_DEHOU_2009_03_0243.

GASSELIN, Pierre, Jean-Philippe CHOISIS, Sandrine PETIT, et François PURSEIGLE. 2015. *L'agriculture est-elle toujours une affaire de famille ?* INRA SAD. 382 p. http://open.edpsciences.net/index.php?option=com_content&view=article&id=290&Itemid=311#c020.

GAULT, Jean, Sylvain Marty, Jean-Noël MENARD, et Jean-Marc PRINGAULT. 2013. « Évaluation des mesures prises dans le cadre de la Loi d'orientation agricole de 2006 pour faciliter la transmission des exploitations agricoles et le financement des facteurs de production par des capitaux extérieurs ». CGAAER n° 12064. Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux. 42 p.

GEMENNE, François, et Aleksandar RANKOVIC. 2019. *Atlas de l'Anthropocène*. Presses de Sciences Po. 160 p. https://orbi.uliege.be/handle/2268/244252.

GENTY, Michel. 1974. « Brive-la-Gaillarde, ville moyenne dynamique ? » *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest* 45 (3) : p. 271-295. https://doi.org/10.3406/rgpso.1974.3409.

GEY, Adrien. 2013. « L'évolution des rapports ville nature dans la pensée et la pratique aménagistes : la consultation internationale du Grand Paris ». Thèse de Doctorat, Spécialité : Urbanisme mention Aménagement. Université de Grenoble. 746 p. https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01002384.

GIACCHE, Giulia. 2014. « L'expérience des parcs agricoles en Italie et en Espagne : vers un outil de projet et de gouvernance de l'agriculture en zone périurbaine ». *Géocarrefour* Vol. 89 (1) : p. 21-30.

GIVAUDAN, Antoine. 1987. « Loi d'orientation foncière : vingt ans après ». *Etudes foncières*, n° 37 (décembre) : p. 1-3.

GOULET, Frédéric. 2010. « Chapitre 1 - Nature et ré-enchantement du monde ». In *Les mondes agricoles en politique : de la fin des paysans au retour de la question agricole*, p. 51-72. Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.). http://www.cairn.info.inshs.bib.cnrs.fr/revue-academique-2010--p-51.htm.

GOZE, Maurice. 1987. « 6. La décentralisation de l'urbanisme - 1983-1987 : une première synthèse ». *Annuaire des collectivités locales* 7 (1) : p. 91-110. https://doi.org/10.3406/coloc.1987.1014.

———. 1996. *Métropolisation et intégration urbaine : les relectures stratégiques de la décentralisation*. N 96.02.

———. 1999. « 8 - La loi d'orientation foncière : de la croissance urbaine à la métropolisation ». *Annuaire des collectivités locales* 19 (1) : p. 101-121. https://doi.org/10.3406/coloc.1999.1331.

———. 2002. « La stratégie territoriale de la loi S.R.U. » *Revue d'Économie Régionale & Urbaine* décembre (5) : p. 761-776.

GOZE, Maurice. 2013. « 2001 : Le schéma directeur ou l'opposition entre agglomération et périurbain », in La construction d'une agglomération : Bordeaux et ses banlieues, Métispresses. p. 499-504.

GRIFFON, Michel. 2013. *Qu'est-ce qu'une agriculture écologiquement intensive ?* Versailles: Éd. Quae. 221 p.

GRIMONPREZ, Benoît. 2016. « Vers un concept juridique d'agriculture de proximité ». In *Agriculture et ville: vers de nouvelles relations juridiques*, p. 185-206. Collection de la Faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers 73. Poitiers : Faculté Droit & Sciences sociales, Université de Poitiers LGDJ Lextenso éditions.

GRIMONPREZ, Benoît. 2016. « La compensation écologique d'après la loi biodiversité ». *Revue Droit et Patrimoine.* Novembre 2016 : p. 1-9.

GRIMONPREZ Benoît. 2018. *La réforme du droit foncier rural: demander l'impossible*. Paris: LexisNexis. 212 p.

GRIMONPREZ, Benoît. 2018. « La terre : un bien hors du commun. De l'utopie à la révolution foncière ». In *La réforme du droit foncier rural : demander l'impossible*, p. 1-13. Paris : LexisNexis.

Groupe d'experts de haut niveau. 2013. « Paysans et entrepreneurs : investir dans l'agriculture des petits exploitants pour la sécurité alimentaire ». Rome : Conseil de la Sécurité Alimentaire Mondiale. http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE_Reports/HLPE-Report-6_FR.pdf.

GUIGOU, Jean-Louis. 1982. *La rente foncière. Les théories et leur évolution depuis 1650*. Paris : Economica. 954 p.

GUIMONT, Clémence, Rémy PETITIMBERT, et Bruno VILLALBA. 2018. « La crise de biodiversité à l'épreuve de l'action publique néolibérale. Introduction au dossier thématique « Perte de biodiversité, New Public Management et néolibéralisme » ». *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, Vol. 9, n°3 (novembre) : p. 1-14. https://doi.org/10.4000/developpementdurable.12958.

GUIOMAR, Xavier. 2011. « La densité agricole dans la densité urbaine : l'exemple des jardins d'insertion de Sevran ». *Pour*, n° 211 (avril) : p. 17-26.

———. 2015. « La mise en proximité de l'agriculture (péri)urbaine par les collectivités ». *Pour*, n° 224 (avril) : p. 415-426.

GUY, Catherine. 2007. « La fabrique du territoire. Définir, anticiper et renouveler le développement de l'agglomération rennaise, une tâche de Sisyphe pour l'agence d'urbanisme ». *Territoire en mouvement Revue de géographie et aménagement. Territory in movement Journal of geography and planning*, n° 2 (juin): p. 72-82. https://doi.org/10.4000/tem.660.

HALLIDAY, Jess. 2017. « Chapitre 3 - Objectifs et leviers des villes pour une alimentation durable ». In *Construire des politiques alimentaires urbaines*, 67-90. Versailles: Éditions Quae.

HAMEL, Jacques. 2008. « Qu'est-ce que l'objectivation participante ? Pierre Bourdieu et les problèmes méthodologiques de l'objectivation en sociologie ». *Socio-logos . Revue de l'association française de sociologie*, n° 3 (janvier). http://journals.openedition.org/socio-logos/1482.

HAMPARTZOUMIAN, Hélène, Rose-Line PREUD'HOMME, Grégoire LOIS, Richard RAYMOND, Ève Anne BUHLER, et Yousri HANACHI. 2013. « L'Observatoire agricole de la biodiversité (OAB) : une pédagogie active autour d'un projet de sciences participatives ». *Pour* n° 219 (3) : p. 169-180.

HERMON Carole. 2014. « L'environnement, fil rouge de la loi d'avenir ». *Droit et ville*, n° 78/2014 : p. 133-154.

HERVIEU, Bertrand, Nonna MAYER, Pierre MULLER, F. PURSEIGLE, et Jacques REMY. 2010. *Les mondes agricoles en politique : de la fin des paysans au retour de la question agricole*. Sciences po, les Presses. https://www-cairn-info.ezproxy.u-bordeaux-montaigne.fr/les-mondes-agricoles-en-politique--9782724611649.htm#.

HERVIEU, Bertrand, et François PURSEIGLE. 2013. *Sociologie des mondes agricoles*. A. Colin. 321 p.

HERVIEU, Bertrand, et Jean VIARD. 2011. *L'archipel paysan : la fin de la république agricole*. Éd. de l'Aube. 141 P.

HURIOT Jean Marie. 1990. « La rente deThünen retrouvée. » In *La rente foncière : approche théorique et empirique*, p. 77-102. ADEF.

JACQUOT, Henri. 1987. « Droit de l'urbanisme ». Paris : Dalloz. 701 p.

JARRIGE, Françoise, Pascal THINON, et Brigitte NOUGARES. 2006. « La prise en compte de l'agriculture dans les nouveaux projets de territoires urbains. Exemple d'une recherche en partenariat avec la Communauté d'Agglomération de Montpellier ». *Revue d'Économie Régionale & Urbaine* août (3) : p. 393-414.

KALFECHE, Grégory. 2015. « Chronique de droit de l'urbanisme ». *Revue juridique de lenvironnement* Vol. 40 (4) : p. 694-705.

———. 2017. « Droit de l'urbanisme ». *Revue juridique de l'environnement* Vol. 42 (4) : p. 771-784.

KAYSER, Bernard. 1989. *La renaissance rurale : sociologie des campagnes du monde occidental*. Paris : Armand Colin. 316 p.

KRAJESKI Didier. 2014. « Les objectifs de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt ». *Droit et ville*, n° 78/2014 : p. 125-132.

LACOMBE, Philippe, et Claude NAPOLEONE. 2013. « Actions et politiques publiques dans l'agriculture : libéralisation de l'économie, diversification des approches ». *Natures Sciences Sociétés* 21 (1): p. 60-65. https://doi.org/10.1051/nss/2013083.

LACROIX, Anne, et Amédée MOLLARD. 1995. « L'approche sectorielle de la régulation : une problématique à partir de l'agriculture ». In *La grande transformation de l'agriculture : lectures conventionnalistes et régulationnistes*. p. 259-291. Paris : INRA - Economica.

LAFERTE, Gilles, et Yannick SENCEBE. 2016. « Chapitre 10 - Le contrôle du foncier en France, entre stratégies familiales et politiques publiques ». In *Campagnes contemporaines. Enjeux économiques et sociaux des espaces ruraux français*, p. 129-139. Versailles : QUAE.

LAIGLE, Lydie. 2013. « Pour une transition écologique à visée sociétale ». *Mouvements*, nº 75 (septembre) : p. 135-142.

LAIGLE, Lydie, Bertrand DEPIGNY, et Geneviève BESSE. 2015. « Société résiliente, transition écologique et cohésion sociale : études de quelques initiatives de transition en France, premiers enseignements. » Rapport CGDD n°124. Etudes & documents. 88 p.

LAJARGE, Romain, Bernard PECQUEUR, Pierre-Antoine LANDEL, et Sylvie LARDON. 2012. « Ressources territoriales : gouvernance et politiques publiques ». Rapport. 43 p. https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00700760/document.

LAMINE, Claire, et Yuna CHIFFOLEAU. 2012. « Reconnecter agriculture et alimentation dans les territoires : dynamiques et défis ». *Pour*, nº 215-216 : p. 85-92.

LARCHER, Gérard. 1997. « La gestion des espaces périurbains ». 415. Rapport au Sénat. 85 p. https://www.senat.fr/rap/r97-415/r97-415_mono.html.

LARDON, Sylvie. 2015. « L'agriculture comme potentiel de développement des territoires périurbains. Analyse par les configurations socio-spatiales ». *Articulo - Journal of Urban Research*, nº Special issue 6 (mai). https://doi.org/10.4000/articulo.2673.

LARDON, Sylvie, et Salma LOUDIYI. 2014. « Agriculture et alimentation urbaines : entre politiques publiques et initiatives locales ». *Géocarrefour* Vol. 89 (1) : p. 3-10.

LASCOUMES, Pierre. 1994. *L'éco-pouvoir : environnements et politiques*. Éditions la Découverte. 317 p.

———. 2014. *Le développement durable : une nouvelle affaire d'État*. Presses universitaires de France. 197 p.

LASCOUMES, Pierre, et Patrick LE GALES. 2005. *Gouverner par les instruments*. Presses de Science Po. 371 p.

———. 2012. *Sociologie de l'action publique*. Armand Colin. 128 p.

LAURENS, Lucette. 2015. « Agri-interstice urbain ou quand l'agriculture change la réalité des marges urbaines ». *BSGLg*, novembre, p. 5-22.

LAURENT, Catherine. 1995. « La fin de l'hégémonie de l'agriculture professionnelle sur le territoire ». In *La grande transformation de l'agriculture : lectures conventionnalistes et régulationnistes*, p. 323-344. Paris : INRA - Econimica.

LAURENT, Catherine, et Pauline LANDEL. 2017. « Chapitre 18 - Régime de connaissances et régulation sectorielle en agriculture ». In *Transformation agricoles et agroalimentaires. Entre écologie et capitalisme*, p. 305-323. Versailles : Editions Quae.

LE CORBUSIER. 1971. *La Charte d'Athènes*. Ligugé : Editions de Minuit. 188 p.

LE VELLY, Ronan, et Sophie DUBUISSON-QUELLIER. 2008. « Les circuits courts entre alternative et hybridation », Pour 2012/3 (N° 215-216) : p. 105-112.

LEGER, François, Dominique VOLLET, et Ghislaine URBANO. 2006. « Le Contrat Territorial d'Exploitation : La rencontre difficile d'un instrument à vocation territoriale et de la tradition sectorielle de la politique agricole française ». *Revue Internationale des Sciences Administratives* 72 (3) : p. 405-419.

LEJEUNE, Caroline, et Bruno VILLALBA. 2015. « La justification durable comme extension du Productivisme Le Grand Prix National des EcoQuartiers, la zone de l'Union (Nord, France) ». In *La ville durable controversée : les dynamiques urbaines dans le mouvement critique*, p. 255-285. Paris : Editions Pétra.

LEMERCIER, Blandine, et Christian WALTER. 2011. *L'état des sols de France*. Groupement d'intérêt scientifique sur les sols. https://hal-agrocampus-ouest.archives-ouvertes.fr/hal-00729367.

LEVEQUE, Christian. 2016. « La loi biodiversité : la science instrumentalisée ». *Science et Pseudo-Sciences*, n° 316 (avril) : p. 53-59.

LHOTELLIER, Alexandre, et Yves ST-ARNAUD. 1994. « Pour une démarche praxéologique ». *Nouvelles pratiques sociales* 7 (2) : p. 93-109. https://doi.org/10.7202/301279ar.

LION Bruno. 2014. « Les GIEE : levier principal pour l'agro-écologie. Du GIEE au PEI : remettre l'innovation au coeur du développement agricole ». *Droit et ville*, n° 78/2014 : p. 155-59.

MAGNAGHI, Alberto. 2012. « L'invité Alberto Magnaghi ». *URBANISME*, n° 384 (juin) : p. 79-85. http://www.reseau-territorialistes.fr/wp-content/uploads/2016/02/Magnaghi-revue-urba.pdf.

———. 2014. *La biorégion urbaine : petit traité sur le territoire bien commun*. Paris : Eterotopia France. 174 p.

MARGETIC, Christine. 2015. « Les PEAN en France : des envies et de premières concrétisations ». *Pour*, n° 224 (avril) : p. 341-349.

MARTIN, Samuel. 1985. « L'aménagement rural à la rescousse des exploitations familiales ». *Économie rurale* 168 (1) : p. 5-10. https://doi.org/10.3406/ecoru.1985.3169.

MARTIN, Samuel. 2013. « Chapitre 4 - Défendre l'espace agricole : l'accumulation des textes ». In *Terres agricoles périurbaines. Une gouvernance foncière en construction*, p. 71-80. Versailles : QUAE.

MARTIN, Samuel, Nathalie BERTRAND, et Nicole ROUSIER. 2006. « Les documents d'urbanisme, un outil pour la régulation des conflits d'usage de l'espace agricole périurbain ? » *Géographie, économie, société* 8 (3) : p. 329-350. https://doi.org/10.3166/ges.8.329-350.

MARTIN, Samuel, et Gilles NOVARINA. 1984. « Villages en banlieue. Les politiques foncières communales dans le périurbain Grenoblois ». Fin d'études. Grenoble : CESER et Institut d'Urbanisme de Grenoble. 213 p.

MARTY, Pauline. 2013. « Les appropriations urbaines de la question agricole. Le cas de Brive, de 1945 à 2012. ». Thèse de Doctorat en Géographie et Aménagement. Université de Paris 1. 609 p. http://www.theses.fr/2013PA010653.

MENDRAS, Henri. 1967. *La fin des paysans : innovations et changement dans l'agriculture française*. Paris : SEDEIS. 358 p.

MENTHIERE, Catherine de, Hélène de COMARMOND, et Yves GRANGER. 2018. « Préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers ». Mission d'évaluation 17076. Paris: CGAAER. 135 p. https://agriculture.gouv.fr/preservation-des-espaces-naturels-agricoles-et-forestiers.

MEYNIER, André. 1962. « Les activités urbaines dans le Bassin de Brive ». *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest* 33 (1): p. 49-71. https://doi.org/10.3406/rgpso.1962.4535.

MOLLARD, Amédée, et Bernard PECQUEUR. 2007. « De l'hypothèse au modèle du panier de biens et de services. Histoire succincte d'une recherche ». *Économie rurale. Agricultures, alimentations, territoires*, n° 300 (septembre): p. 110-114. https://doi.org/10.4000/economierurale.2270.

MOREL, Kevin. 2016. « Viabilité des microfermes maraîchères biologiques. Une étude inductive combinant méthodes qualitatives et modélisation ». Thèse de Doctorat en Sciences Agronomiques : Université de PARIS-SACLAY. 352 p. http://prodinra.inra.fr/ft?id=E81D5E09-1A6D-4150-8CA6-D03EA0F2ED76.

MOREL, Kevin. 2018. « Installation collective néo-paysanne ». *Pour* N° 234-235 (2): p. 153-161.

MOREL, Kevin, et Francois LEGER. 2015. « Comment aborder les choix stratégiques des paysans alternatifs ? Le cas des microfermes maraîchères biologiques en France ». https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01165181.

MOUNIER, Alain, et Amédée MOLLARD. 1975. « La politique de l'Etat et l'évolution de l'agriculture française : éléments d'interprétation économique ». *Économie rurale* 110 (1): p. 3-15. https://doi.org/10.3406/ecoru.1975.2384.

MULLER, Pierre. 1984. *Le technocrate et le paysan : essai sur la politique française de modernisation de l'agriculture, de 1945 à nos jours*. Paris : Les éditions ouvrières. 174 p.

MULLER, Pierre. 1990. « Les politiques publiques entre secteurs et territoires ». *Politiques et management public* 8 (3): p. 19-33. https://doi.org/10.3406/pomap.1990.2951.

———. 2000. « La politique agricole française: l'État et les organisations professionnelles ». *Économie rurale* 255 (1): p. 33-39. https://doi.org/10.3406/ecoru.2000.5153.

———. 2010. « Introduction ». In *Les mondes agricoles en politique : de la fin des paysans au retour de la question agricole*, p. 339-350.

———. 2015. *Les politiques publiques*. Presses Universitaires de France. 128 p. http://www.cairn.info.ezproxy.u-bordeaux-montaigne.fr/les-politiques-publiques--9782130654315.htm.

MULLER, Pierre, Alain FAURE, et Françoise GERBAUX. 1989. *Les entrepreneurs ruraux : agriculteurs, artisans, commerçants, élus locaux*. Université des sciences sociales de Grenoble. 192 p.

MUMENTHALER, CYRIL, et Joëlle SALOMON CAVIN. 2018. « Les fermes urbaines en Suisse : hybridations agri-urbaines ou simples redéfinitions des catégories usuelles ? » *VertigO*, nº Hors-série 31 (septembre). https://doi.org/10.4000/vertigo.22030.

MUNDLER, Patrick. 2007. « Les Associations pour le maintien de l'agriculture paysanne (AMAP) en Rhône-Alpes, entre marché et solidarité ». *Ruralia. Sciences sociales et mondes ruraux contemporains*, nº 20 (janvier). http://ruralia.revues.org.gate3.inist.fr/1702.

———. 2015. « Unité de l'agriculture et diversité des exploitations agricoles . Des représentations en évolution ». In *L'agriculture est-elle toujours une affaire de famille ?*. P. 65-80. France : INRA-SAD EDP Sciences. http://open.edpsciences.net/index.php?option=com_content&view=article&id=290&Itemid=311#c020.

MUNDLER, Patrick, Jean-Noël CONSALES, Gil MELIN, Cyril POUVESLE, et Perrine VANDENBROUCKE. 2014. « Tous agriculteurs ? L'agriculture urbaine et ses frontières ». *Géocarrefour* Vol. 89 (1): p. 53-63.

MUNDLER, Patrick, et Sophie LAUGHREA. 2016. « Les bénéfices des circuits alimentaires de proximité. Une revue critique de la littérature ». In *Alimentation et proximités : jeux d'acteurs et territoires*, p. 29-58. France : Educagri Editions.

MUNDLER, Patrick, et Jacques REMY. 2012. « L'exploitation familiale à la française : une institution dépassée ? » *L'homme et la société*, nº 183-184 : p. 161-179. https://doi.org/10.3917/lhs.183.0161.

MUNDLER, Patrick, et Juliette ROUCHIER. 2016. *Alimentation et proximités : jeux d'acteurs et territoires*. France : Educagri Editions. 462 p. http://univ.scholarvox.com.ezproxy.u-bordeaux-montaigne.fr/catalog/book/docid/88834648.

NAHMIAS, Paula. 2017. « L'habiter citadin interrogé par l'agriculture urbaine ». Thèse de Doctorat en Géographie, Université Rennes 2. https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01497109/document.

NAHMIAS, Paula, et Yvon LE CARO. 2012. « Pour une définition de l'agriculture urbaine : réciprocité fonctionnelle et diversité des formes spatiales ». *Environnement Urbain* 6: p. 1-16. https://doi.org/10.7202/1013709ar.

NICOURT Christian. 2013. *Être agriculteur aujourd'hui : l'individualisation du travail des agriculteurs*. Versailles : Éditions Quae. 287 p.

NIVET Karine. 2014a. « La médiation dans la loi d'avenir pour l'agriculture ». *Droit et ville*, nº 78/2014: p. 203-2014.

———. 2014b. « Les évolutions législatives relatives à la gouvernance des coopératives agricoles ». *Droit et ville*, nº 78/2014 : p. 160-170.

OLLIVIER, Guillaume, Patrick STEYAERT, et Corinne GENDRET. 2010. « Traduction locale d'un nouveau référentiel sur la multifonctionnalité de l'agriculture : le cas de la Charente-Maritime et de la Vendée ». 22 mars 2010. http://www.set-revue.fr/?q=node/250.

PAQUOT, Thierry. 2004. « Ville et nature, un rendez-vous manqué ? » *Diogène* n° 207 (3): p. 83-94.

PELTIER, Christian. 2010. « Agriculture et projet urbain durables en périurbain : la nécessité d'un réel changement de paradigme ». *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, nº Volume 10 numéro 2 (septembre). http://vertigo.revues.org.gate3.inist.fr/10119.

PELTIER, Christian, et Yamna DJELLOULI. 2008. « Durabilité des pratiques agricoles et relations sociales à retisser en périurbain : le cas du Mans ». In *Espaces en transactions*, p. 211-226. Rennes : Presses Universitaire de Rennes. https://books-openedition-org.inshs.bib.cnrs.fr/pur/453.

PÉREZ-VITORIA, Silvia. 2015. « L'agriculture urbaine, alternative agricole ou alternative urbaine ? » *Revue d'ethnoécologie*, nº 8 (juillet). http://ethnoecologie.revues.org.gate3.inist.fr/2412.

PERRIN, Coline, Christophe-Toussaint SOULARD, et Edouardo CHIA. 2016. « La gouvernance du foncier agricole périurbain : entre planification urbaine et projets de développement ». *Revue d'Économie Régionale & Urbaine* Octobre (4): P. 713-736.

PETEL, Anne-Laurence, et Dominique POTIER. 2018. « Rapport d'information sur le Foncier Agricole ». Rapport d'information 1460. Assemblée Nationale. 159 p.

PETITIMBERT, Rémy, et Clémence GUIMONT. 2018. « Les conséquences politiques de la traduction néomanagériale de la compensation : l'impensé systémique ». *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, nº Vol. 9, n°3 (novembre).

https://doi.org/10.4000/developpementdurable.12781.

PEZRES, Emmanuel. 2010. « La permaculture au sein de l'agriculture urbaine : Du jardin au projet de société ». *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, nº Volume 10 numéro 2 (septembre). http://vertigo.revues.org.gate3.inist.fr/9941.

PHAM, Hai Vu, et André TORRE. 2012. « La décision publique à l'épreuve des conflits ». *Revue d'économie industrielle*, nº 138 (avril) : p. 93-126.

PHILIPPE, Marc-André, et Nadine POLOMBO. 2013. « Soixante années de remembrement : essai de bilan critique de l'aménagement foncier en France ». p. 33-41. https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00948894/document.

PINSON, Gilles. 2005. « Chapitre 5 : Le projet urbain comme instrument d'action publique ». In *Gouverner par les instruments*, p. 199-233. Presses de Science Po. https://www.cairn.infogouverner-par-les-instruments---page-199.htm.

PISANI, Edgard. 2010. *Utopie foncière*. Paris : Éditions du Linteau. 238 p.

PISANI, Edgard, Nicole Mathieu, Françoise Plet, et Yves Guermond. 2006. « Edgard Pisani, croire à la force des idées: Propos recueillis par Nicole Mathieu, Françoise Plet et Yves Guermond ». *Natures Sciences Sociétés* 14 (1): P. 69-79. https://doi.org/10.1051/nss:2006009.

PLANCHAT, Claire. 2011. « Du paysage aux intentions d'aménagement : usage des représentations paysagères pour la planification de l'agriculture dans les territoires périurbains : Élaboration d'un Itinéraire Méthodologique de Vision Prospective pour le Plan Local d'Urbanisme de Billom (France) et la Charte Paysagère du Parc Naturel de la Vallée d'Attert (Belgique) ». Thèse de Doctorat en Géographie et Aménegement, Université Blaise Pascal - Clermont-Ferrand II. https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00845389/document.

PLOEG, Jan Douwe van der. 2014. *Les paysans du XXIe siècle : mouvements de repaysanisation dans l'Europe d'aujourd'hui*. Paris : Éditions Charles Léopold Mayer. 216 p.

PONROUCH, Adrien. 2008. « Processus de mise en oeuvre du développement durable par les collectivités Suivi-évaluation et adaptation du SD21000 ». Thèse de Doctorat en Sciences de la Terre et de l'Environnement, Ecole Nationale Supérieure des Mines de Saint-Etienne. 543 p. https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00777408/document.

POULOT, Monique. 2006. « De la clôture patrimoniale des territoires périurbains dans l'ouest francilien ». *Socio-anthropologie*, n° 19 (octobre). http://socio-anthropologie.revues.org.gate3.inist.fr/663.

———. 2011. « Des arrangements autour de l'agriculture en périurbain : du lotissement agricole au projet de territoire ». *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, n° Volume 11 Numéro 2 (septembre). http://vertigo.revues.org.gate3.inist.fr/11188.

———. 2012. « Résurgences paysagères et nouvelles économies agricoles dans le périurbain francilien ». *Projets de paysage* 8 (juillet) : 10 p.

———. 2014a. « Agriculture et acteurs agricoles dans les mailles des territoires de gouvernance urbaine : nouvelle agriculture, nouveaux métiers ? » *Espaces et sociétés* 158 (3) : p. 13-30. https://doi.org/10.3917/esp.158.0013.

———. 2014b. « Agriculture et ville : des relations spatiales et fonctionnelles en réaménagement ». *Pour* 224 (224) : p. 51-66.

———. 2014c. « L'invention de l'agri-urbain en Île-de-France. Quand la ville se repense aussi autour de l'agriculture ». *Géocarrefour* Vol. 89 (1) : p. 11-19.

POULOT, Monique, et Thérèse ROUYRES. 2007. « Refaire campagne en Île-de-France ». *Norois. Environnement, aménagement, société*, n° 202 (mars) : p. 61-71.

POULOT-MOREAU, Monique, et Thérèse ROUYRES. 2000. « La ceinture maraîchère et horticole francilienne entre production économique et production de paysage ». *Méditerranée* 95 (3): p. 51-57. https://doi.org/10.3406/medit.2000.3175.

PRALY, Cécile, Carole CHAZOULE, Claire DELFOSSE, et Patrick MUNDLER. 2014. « Les circuits de proximité, cadre d'analyse de la relocalisation des circuits alimentaires ». *Géographie, économie, société* Vol. 16 (4) : p. 455-478.

PRIET, François. 1992. « 6. La décentralisation de l'urbanisme — Bilan et perspectives ». *Annuaire des collectivités locales* 12 (1) : p. 87-107. https://doi.org/10.3406/coloc.1992.1113.

PRIEUR, Michel. 2010. « Du Grenelle de l'environnement à la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ». *Revue juridique de l'environnement*, n° spécial (décembre): p. 7-12.

PUJOL, Jean-Luc, et Dominique DRON. 1998. « Agriculture, monde rural et environnement: qualité oblige ». Paris : La Documentation française. 589 p.

PURSEIGLE, François. 2004. *Les sillons de l'engagement : jeunes agriculteurs et action collective*. Paris : L'Harmattan. 262 p.

PUSSEMIER, Luc, et Leo GOEYENS. 2017. *AgricultureS & Enjeux de société*. Liège : Presses universitaires de Liège. 112 p. http://www.pressesagro.be/catalogue/reference/144.html.

RASTOIN, Jean-Louis. 2016. « L'industrie et l'artisanat agro-alimentaires, fondements potentiels d'une stratégie responsable et durable à ancrage territorial ». *Pour*, nº 229 (décembre): p. 63-70.

RASTOIN, Jean-Louis, et Jean-Marie BOUQUERY. 2015. *Les industries agroalimentaires en france*. Paris : La Documentation Française. 251 p.

RASTOIN, Jean-Louis, et Gérard GHERSI. 2010. *Le système alimentaire mondial : concepts et méthodes, analyses et dynamiques*. Versailles : Éditions Quae. 565 p. https://babordplus.u-bordeaux.fr/notice.php?q=rastoin&spec_expand=1&start=0.

REGHEZZA-ZITT, Magali, et Valérie SANSEVERINO-GODFRIN. 2012. « Aménagement durable des territoires soumis à de fortes contraintes : enjeux et perspectives à travers l'examen des outils juridiques. L'exemple de la basse vallée du Var (06) ». *Annales de géographie*, nº 685 (juin): p. 242-265.

REGNAULT Henri. 1990. « Rente foncîère et transformation des valeurs en prix ». In *La rente foncière : approches théoriques et empiriques*. p. 127-143. Paris : ADEF.

REMY, Jacques. 2010. « Introduction ». In *Les mondes agricoles en politique : de la fin des paysans au retour de la question agricole*, p. 41-50. Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.). http://www.cairn.info.inshs.bib.cnrs.fr/revue-academique-2010--p-41.htm.

———. 2015. « La « Loi d'avenir pour l'agriculture » entre avancées et régression ». *Pour* N° 224 (4): p. 7-14.

REY-VALETTE, Hélène, Eduardo CHIA, Christophe SOULARD, Syndhia MATHE, Laura MICHEL et al. 2010. « Innovations et gouvernance territoriale : une analyse par les dispositifs ». In *ISDA 2010*, édité par Bernard HUBERT Emilie COUDEL Hubert DEVAUTOUR, Christophe-Toussaint SOULARD, 10 p. Montpellier : Cirad-Inra-SupAgro. https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00520264.

RICHARD, Frédéric, Marius CHEVALLIER, Julien DELLIER, et Vincent LAGARDE. 2014. « Circuits courts agroalimentaires de proximité en Limousin : performance économique et processus de gentrification rurale ». *Norois* 230 (1) : p. 21-39.

RIMAREIX, Gaston, et Yves TAVERNIER. 1963. « L'élaboration et le vote de la loi complémentaire à la loi d'orientation agricole ». *Revue française de science politique* 13 (2): p. 389-425. https://doi.org/10.3406/rfsp.1963.392719.

ROGER-ESTRADE, Jean. 2013. « Le sol, patrimoine vivant ». *Pour*, nº 220 (avril): p. 53-63.

ROUILLÉ d'ORFEUIL, Henri. 2012. « Exclusions paysannes et marché international du travail ». *Études rurales*, nº 190 (janvier): P. 193-206. https://doi.org/10.4000/etudesrurales.9740.

ROUSSEL, Sébastien, Léa TARDIEU, et Anne-Charlotte VAISSIERE. 2019. « Compensation écologique et agriculture : est-ce compatible ? » *Revue economique* Vol. 70 (1): P. 123-137.

SALMONA, Michèle. 1994. *Souffrances et résistances des paysans français : violences des politiques publiques de modernisation économique et culturelle.* Paris : L'Harmattan. 254 p.

———. 2003. « Des paysannes en France : violences, ruses et résistances ». *Cahiers du Genre* n° 35 (2) : p. 117-140.

———. 2010. « Une pensée de l'action avec la nature et le vivant : la Mètis et Jean-Pierre Vernant ». In *Agir en clinique du travail*, p. 185-202. Toulouse : Erès. http://www.cairn.info/agir-en-clinique-du-travail--9782749211725-page-185.htm.

SALOMON CAVIN, Joëlle. 2007. « Les cités-jardins de Ebenezer Howard : une œuvre contre la ville ? » mars 2007. http://www-ohp.univ-paris1.fr/Textes/SalomonHoward2.pdf.

———. 2012. « Entre ville stérile et ville fertile, l'émergence de l'agriculture urbaine en Suisse ». *Environnement Urbain / Urban Environment*, nº Volume 6 (septembre). http://eue.revues.org/453?utm_source=alert.

SALOMON CAVIN, Joëlle, et Marion ERNWEIN. 2014. « La ville fertile. Un mythe fondateur pour l'agriculture urbaine à Genève ». In *L'agriurbanisme, rêves ou réalités ?*, édité par Pierre DONADIEU, p. 18-35. Paris : Editopics. http://archive-ouverte.unige.ch/unige:42416.

SANSON, Baptiste, Jacques BAUDRY, et Jean-Baptiste NARCY. 2019. « Ressources en eau, ressources bocagères - Avant-propos ». *Sciences Eaux Territoires* Numéro 30 (4) : P. 3-7.

SAVARIT-BOURGEOIS, Isabelle. 2016. « La préservation de l'agriculture par le droit de l'urbanisme ». In *Agriculture et ville vers de nouvelles relations juridiques*, P. 51-64. Collection de la Faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers 73. Université de Poitiers : LGDJ Lextenso éditions.

SCAPINO, Julie. 2016. « De la friche urbaine à la biodiversité : Ethnologie d'une reconquête : (La petite ceinture de Paris) ». Thèse de Doctorat en Anthropologie de l'Environnement, Museum National d'Histoire Naturelle - MNHN PARIS. https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01449578.

SCHELLENBERGER Thomas. 2014. « Encadrer la densité et la consommation foncière dans les SCOT et les PLU : réflexions sur le rôle et la place des normes en droit de l'urbanisme ». *Droit et ville*, nº 78/2014 : p. 75-95.

SCHEROMM, Pascale. 2015. « L'expérience agricole des citadins dans les jardins collectifs urbains : le cas de Montpellier ». *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, nº vol.6, n°1 (mars): p. 2-18. https://doi.org/10.4000/developpementdurable.10726.

SCHERRER, Franck. 2008. « La planification spatiale entre stratégies territoriales et politiques urbaines : quelles évolutions pour la planification urbaine en Europe ? » Rapport de recherche SU 0400348 (A04-29)/UMR 5600/0713016. UMR 5600 - CNRS EVS. 141 p.

SCHMIT, Philippe, Sylvie ALEXANDRE, et Jean-Pierre THIBAULT. 2014. « Le futur schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire : un schéma régional intégrateur ? » 008800-01. CGEDD. 59 p. http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/008800-01_rapport_cle2d7e86.pdf.

SCHWARTZ, Christophe. 2013. « Les sols de jardins, supports d'une agriculture urbaine intensive ». *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, nº Hors-série 15 (février). http://vertigo.revues.org.gate3.inist.fr/12858.

SÉRONIE, Jean-Marie. 2014. L'agriculture française : une diva à réveiller ?. Versailles : Éditions Quae. 134 p.

SERRANO, José, Christophe DEMAZIERE, Fabien NADOU, et Sylvie SERVAIN. 2014. « La planification stratégique spatialisée contribue-t-elle à la durabilité territoriale ? La limitation des consommations foncières dans les schémas de cohérence territoriale à Marseille-Aix, Nantes Saint-Nazaire, Rennes et Tours ». *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, nº Vol. 5, n°2 (juin). http://developpementdurable.revues.org.gate3.inist.fr/10295.

SERRANO, José, et Corinne LARRUE. 2010. « Le développement durable dans les espaces périphériques urbains : analyse à partir du cas de l'agglomération tourangelle ». In *Ressources, patrimoine, territoires et développement durable*, édité par Sandrine Rousseau Muriel Maillefert Olivier Petit, p. 109-132. P.I.E. Peter Lang. https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01339428.

SETBON, Michel. 1993. *Pouvoirs contre SIDA : de la transfusion sanguine au dépistage, décisions et pratiques en France, Grande-Bretagne et Suède*. Paris : Éditions du Seuil. 420 p.

SIMON, Laurent. 2006. « De la biodiversité à la diversité : les biodiversités au regard des territoires ». *Annales de Géographie* 115 (651) : p. 451-467. https://doi.org/10.3406/geo.2006.21282.

SOUCHARD, Nadine. 2003. « L'agriculture et la cité à la recherche d'un nouveau bien commun territorialisé ? Les exemples de Rennes Métropole et de Grenoble ». *Revue de géographie alpine* 91 (4) : p. 105-115. https://doi.org/10.3406/rga.2003.2266.

SOULARD, Christophe-Toussaint. 2014. « Pratiques, politiques publiques et territoires : construire une géographie agricole des villes ». Mémoire d'Habilitation à Diriger les Recherches en Géographie et Aménagement, Université Michel de Montaigne - Bordeaux III. https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01016218/document.

SWYNGEDOUW, Erik. 2011. « Les contradictions de la ville postpolitique. A la recherche d'une politique démocratique de production environnementale ». In *Le développement durable changera-t-il la ville ? : le regard des sciences sociales*, p. 129-158. Saint-Étienne : Publications de l'Université de Saint-Étienne.

TAVOILLOT Pierre-Henri. 2019. *Comment gouverner un peuple-roi ?: Traité nouveau d'art politique*. Paris : Odile Jacob. 358 p.

TOLRON, Jean-Jacques, Geneviève GIRAUD, et Nadine SOUCHARD. 2001. « L'Agriculture, actrice de la ville émergente ». Appel d'offres de recherche PUCA rapport n° PUCA-00-C-507-1. Aix en Provence : CEMAGREF. 142 p.

TOPALOV Christian. 1990. « Théorie des rentes urbaines et dynamique du marché foncier ». In *La rente foncière : approches théoriques et empiriques*, p. 164-194. Paris : ADEF.

TORRE, André. 2014. « L'agriculture de proximité face aux enjeux fonciers. Quelques réflexions à partir du cas francilien ». *Espaces et sociétés* 158 (3): p. 31-48. https://doi.org/10.3917/esp.158.0031.

TORRE, Andre, et Lise BOURDEAU-LEPAGE. 2013. « Quand l'agriculture s'installe en ville", Métropolitiques, 6 février 2013. http://www.metropolitiques.eu/Quand-l-agriculture-s-installe-en.html.

TORRE, André, et Maryline FILIPPI. 2005. « Les mutations à l'æuvre dans les mondes ruraux et leurs impacts sur l'organisation de !'espace ». In *Proximités et changements socio-économiques dans les mondes ruraux*, p. 1-36. Paris : INRA. 324 p. https://www-cairn-info.ezproxy.u-bordeaux-montaigne.fr/proximites-et-changements-sociaux-economiques-dans--9782738011831.htm#

TORRE, Andre, et Thierry KIRAT. 2008. *Territoires de conflits : analyses des mutations de l'occupation de l'espace*. Paris : L'Harmattan. 322 p.

TORRE, André, Jean-Baptiste TRAVERSAC, Ségolène DARLY, et Romain MELOT. 2013. « Paris, métropole agricole ? Quelles productions agricoles pour quels modes d'occupation des sols ». *Revue d'Économie Régionale & Urbaine* août (3): p. 561-593. https://doi.org/10.3917/reru.133.0561.

TOSEL, André. 1993. « Quelle pensée de l'action aujourd'hui ». *Actuel Marx*, n° 13 (janvier) : P. 16-39.

TOUBIN, Marie, Serge LHOMME, Youssef DIAB, Damien SERRE, et Richard LAGANIER. 2012. « La Résilience urbaine : un nouveau concept opérationnel vecteur de durabilité urbaine ? » *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, n° Vol. 3, n° 1 (juin) : P. 1-15.

TOUMI, Saloua, et Roland VIDAL. 2011. « L'expertise paysagère à l'épreuve de l'espace agricole périurbain Aménager le cadre de vie ou nourrir le monde ? » 20 juillet 2011. http://projetsdepaysage.fr/fr/l_expertise_paysagere_a_l_epreuve_de_l_espace_agricole_periurbain_.

TUTIN Christian. 1990. « Dynamiques urbaines et marchés fonciers ». In *La rente foncière : approches théoriques et empiriques*, p. 195-212. Paris : ADEF.

VANIER, Martin. 2005a. « L'interterritorialité : des pistes pour hâter l'émancipation spatiale », in *Le territoire est mort, vive les territoires*, Benoît Antheaume et Frédéric Giraut (Ed.), p. 317-336.

———. 2005b. « La relation "ville / campagne" excédée par la périurbanisation ». *Cahiers français*, n° 328 (octobre) : p. 13-17.

———. 2008. *Le pouvoir des territoires : essai sur l'interterritorialité*. Paris : Economica Anthropos. 186 p.

VANIER, Martin, Alain FAURE, Benoit DUGUA, Manon LOISEL, et Clémentine MARTIN-GOUSSET. 2017. « La planification à la croisée des chemins : les SCoT comme cas d'école ». *Pouvoirs Locaux : les cahiers de la décentralisation / Institut de la décentralisation*, n° 109 : p. 33-38.

VIANEY, Gisèle. 2012. « Les zones agricoles protégées (ZAP) : valoriser l'identité agricole locale ». Projets de paysage. 13 juillet 2012. http://www.projetsdepaysage.fr/les_zones_agricoles_protegees_zap_valoriser_l_identite_agricole_locale.

VIDAL, Roland. 2009a. « Construire des territoires partagés entre la ville et l'agriculture ». http://agriurbanisme.fr/publi.html.

———. 2009b. « L'agriurbanisme : une nouvelle approche professionnelle pour reconstruire les relations entre la ville et l'agriculture ». http://prodinra.inra.fr/ft?id=CAE9E12E-6919-468C-AC18-1E7ABF8BE4AD.

———. 2010a. « L'agriurbanisme Concevoir des projets de territoire pour econstruire les relations entre la ville et l'agriculture ». 19 février 2010. http://agriurbanisme.fr/publi.html.

———. 2010b. « Territoires ruraux franciliens et paysage ». *Pour* N° 205-206 (2) : p. 137-143.

———. 2011. « Réconcilier agriculture et paysage Changer d'agriculture ou changer de regard ? ». http://agriurbanisme.fr/publi.html.

VIDAL, Roland, et André FLEURY. 2009. « Aménager les relations entre la ville et l'agriculture. De nouveaux enjeux territoriaux et une nouvelle approche « agriurbaniste » », URBIA, n° 8 (juin) : 127-142.

VIDAL, Roland, et Luc VILAN. 2008. « L'agriurbanisme : une spécialité professionnelle à construire », Anthos, n° 3-08 : p. 56-57.

VIDONNE Paul. 1990. « Rente, progrès technique et dynamique ricardienne ». In *La rente foncière : approches théoriques et empiriques*, p. 213-224. Paris : ADEF.

VIGOUROUX, Christian. 1983. « Le droit, l'urbanisme et la décentralisation ». *Etudes foncières*, n° 19 (Printemps) : P. 1-11.

VINCENT Maurice. 1990. « Rente urbaine, valeur et coûts de transaction ». In *La rente foncière : approches théoriques et empiriques*, P. 225-232. Paris : ADEF.

VINDEL, Bruno, Yves PETIT, et François PURSEIGLE. 2005. *Dossier : agriculture et monde rural*. Paris : La Documentation Française.

WALLON, Armand, et Georges DUBY. 1975. *Histoire de la France rurale*. Paris : Éditions du Seuil. 666 p.

WEGMULLER, Fabien, et Eric DUCHEMIN. 2010. « Multifonctionnalité de l'agriculture urbaine à Montréal : étude des discours au sein du programme des jardins communautaires ». *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Volume 10 numéro 2 (septembre). http://vertigo.revues.org.gate3.inist.fr/10445.

Liste des figures

Figure 1 : Localisation terrains de recherche (p. 21)
Figure 2 : Localisation des terrains de recherche en Gironde (p. 22)
Figure 3 : Communes enquêtées de la CA du Bassin de Brive (p. 35)
Figure 4 : Périmètre du SDAU de Brive (p. 61)
Figure 5 : La zone d'activité des teinturiers à Brive (p. 78)
Figure 6 : POS de Brive – Extrait plan de zonage secteur rural (p. 92)
Figure 7 : SDAU 1976 de Brive – Axes de développement (p. 113)
Figure 8 : Les documents d'urbanisme sur la CABB en 2000 (p. 114)
Figure 9 : Cartographie des groupes locaux du Réseau Agriculture Durable en 2019 (p. 134)
Figure 10 : Périmètre du SIESDPB et documents d'urbanisme existants sur la CABB (p. 136)
Figure 11 : Inventaire des parcelles construites dans les coulées vertes de 1973 du SDAU de 1980 (p. 142)
Figure 12 : Morcellement du territoire agricole du bassin d'habitat de Brive en 1986 (p. 145)
Figure 13 : Régression agricole et développement urbain de Brive et sa périphérie (1979-2000) (p. 148)
Figure 14 : Périmètre de l'OGAF (p. 148)
Figure 15 : Noailles – zonage carte communale de 1981 (p. 161)
Figure 16 : Cissac-Médoc – Secteur Pelon avant remembrement (p. 167)
Figure 17 : Cissac-Médoc – Secteur Pelon après remembrement (p. 167)
Figure 18 : projet d'aménagement de la zone d'urbanisation future de Pelon (p. 170)
Figure 19 : Le PLU de 2008 de Cissac-Médoc – secteur centre bourg (p. 171)
Figure 20 : Organisation spatiale et prospective de Salles (p. 174)
Figure 21 : Commune de St. Viance - identification des surfaces engagées à la PAC (2009) (p. 192)
Figure 22 : CA de Brive – Surfaces agricoles engagées à la PAC (p. 193)
Figure 23 : Phénomène non déclaratif des surfaces agricoles au contact de l'urbain pour les communes enquêtées de la CABB (p. 194)
Figure 24 : Commune de Ussac, une agriculture « informelle » au contact de l'urbain (p. 195)
Figure 25 : Evolution du périmètre du SCOT de l'aire métropolitaine bordelaise (p. 204)
Figure 26 : Communes de la CABB couvertes par un document d'urbanisme en 2010 (p. 219)
Figure 27 : CABB - Politiques locales en aménagement et urbanisme mises en œuvre (p. 220)
Figure 28 : Cosnac – Zonage du MARGU (1999) (p. 223)
Figure 29 : Saint-Viance - secteur du PLU objet du recours contentieux (p. 225)

Figure 30 : Evolution de l'enveloppe constructible du PLU de Donzenac (2005 – 2019) (p. 228)
Figure 31 : Ussac – Potentiel agricole communal en 2011 (p. 229)
Figure 32 : Brignac-La-Plaine – Typologie des secteurs construits (p. 232)
Figure 33 : La communauté des communes de Juillac-Loyres-Auvézère (p. 237)
Figure 34 : Territoire de l'AOP « pomme du Limousin » (p. 241)
Figure 35 : Les communes de la CABB en AOP « pomme du Limousin » (p. 242)
Figure 36 : Allassac « Lameyranie » zonage MARGU 1986 (p. 245)
Figure 37 : CA de Brive – Surfaces agricoles détenues par les doubles actifs (p. 257)
Figure 38 : Moyenne annuelle de référence 1981-2010 des précipitations (p. 258)
Figure 39 : Le périmètre du SCOT du bassin de Brive de 2012 (p. 296)
Figure 40 : Périmètre du PEANP des Jalles (p. 308)
Figure 41 : PPEANP des Jalles – Carte des enjeux agricoles (p. 310)
Figure 42 : Périmètre du futur « Parc des Jalles » (p. 311)
Figure 43 : Perspective générale du projet des Bassins à Flots (p. 315)
Figure 44 : Rue Lucien Faure (p. 316)
Figure 45 : un cœur d'ilot sur le toit du parking (p. 316
Figure 46 : passages et sentes (p. 317)
Figure 47 : PADD 2010 : synthèse des orientations sur le secteur du bourg de Salles (p. 322)
Figure 48 : PADD 2016 : Synthèse cartographique des orientations générales – focus sur le bourg (p. 322)
Figure 49 : Saint Viance – PADD 2013 soutien à l'agriculture (p. 326)
Figure 50 : Rennes – la ville archipel (p. 337)
Figure 51 : Communes enquêtées sur la CA du Grand Cubzaguais (p. 341)
Figure 52 : Peujard une commune sous forte pression urbaine (p. 342)
Figure 53 : Peujard – Typologies urbaines (p. 344)
Figure 54 : Les différentes sphères d'intervention et d'évaluation de l'AU en termes de développement économique, social et environnemental (p. 366)
Figure 55 : Targon – Quartier Campagnard : plan masse (p. 372)
Figure 56 : La commune de Floirac au sein de Bordeaux Métropole (p. 373)
Figure 57 : Environnement de la Micro ferme de La Burthe (p. 379)
Figure 58 : Répartition des paramètres déclassant l'état chimique des masses d'eau souterraine dans le bassin Seine Normandie (p. 387)
Figure 59 : Une représentation de l'écodéveloppement (p. 402)
Figure 60 : Le parc des coteaux du Grand Projet des Villes (p. 411)
Figure 61 : Floirac – Agenda 21 – Organisation partenariale (p. 413)

Figure 62 : Salles – Le Lanot : évolution de l'occupation du sol (1950 – 2012) (p. 438)
Figure 63 : organisation de l'airial au 19ème siècle (p. 438)
Figure 64 : Salles – Le Lanot : principes d'organisation de l'espace agriurbain (p. 439)
Figure 65 : Ussac – Extrait zonage du PLU (p. 457)
Figure 66 : Ussac – Imbrication agriurbaine de la zone agricole du PLU (p. 457)
Figure 67 : SCOT de l'aire métropolitaine bordelaise : sites de projets nature et d'agriculture périurbaine (p.473)
Figure 68 : SYSDAU – schéma d'apprentissage multi-acteurs (p. 473)

Liste des tableaux

Tableau 1 : évaluation du phénomène non déclaratif des surfaces agricoles au contact de l'urbain pour Ussac et les communes de la CABB (p. 194)
Tableau 2 : PLU de Brive 2011 – Evolution des surfaces des zones entre le POS et le PLU (p. 222)
Tableau 3 : Comparaison perte SAU entre la CABB et la CAPV (p. 331)
Tableau 4 : SCOT du pays de Rennes - Evolution des potentiels d'urbanisation maximum (p. 338)
Tableau 5 : Evolution zones urbanisables pour l'habitat CDC Grand Cubzaguais (communes enquêtées) (p. 345)

Liste des annexes

Annexe 1 : Guide d'entretien des acteurs
Annexe 2 : Liste des acteurs publics rencontrés
Annexe 3 : Liste de agriculteurs rencontrés
Annexe 4 : Donzenac - Zonage MARGU 1982
Annexe 5 : Mansac – Zonage POS de 1992
Annexe 6 : 15 sites laboratoires pour tester les propositions des équipes
Annexe 7 : Bordeaux Métropole – Les sites de projets agricoles en mai 2019
Annexe 8 : liste des actions phares du PCAET du Grand Cubzaguais

Annexe 1 : Guide d'entretien des acteurs

Commune d'ALLASSAC

Entretien du 06/02/2018 - Daniel REGNIER, Maire - Adjoint

DONNEES DE CADRAGE CABB

Un renforcement normatif peu efficace

1. 1988 – 2010 : perte de SAU

France métropolitaine : - 1 755 702 Ha (75 000 Ha/an) - 5,78 %

CABB : - 3 610 Ha (164 Ha/an) - 9,70 % (Corrèze – 4,71 %)

CABB : production fruitière et légumière en régression

1 2000-2010 : - 195 Ha (- 19,74%)

Dont légumes, fraises, melon : - 24 Ha (- 82,76 %)
77 ha en 1988 5 Ha en 2010

Pas de lien systématique entre la consommation d'espace et les documents d'urbanisme
Lien systématique avec des politiques publiques agricoles, projets de territoire et remembrement

DONNEES DE CADRAGE COMMUNALES

MARGU en 1986
PLU en 2006
Révision PLU en cours depuis 2015 avec un groupement de communes

Perte de SAU ente 1988 et 2010 : - 43 Ha soit -1,91 % (mais + 66 Ha de 2000 à 2010)

4 exploitations et 3 Ha de cultures maraîchères recensées en 2010

Commune étendue, dualité entre la ville centre (plus industrielle) et les villages.
PLU : l'objectif était de préserver l'identité agricole.

POLITIQUES PUBLIQUES MISES EN ŒUVRE

Documents d'urbanisme

Quelle explication donnez-vous à la réticence pour figer les droits à construire dans un un POS ? PLU en 2006 – MARGU dérogation concertée / RNU

Les outils à disposition donnent-ils satisfaction ? PLU

Permettent-ils d'aborder les problématiques de gestion et d'aménagement de l'espace communal ?

Leur utilisation n'est-elle pas trop empreinte de l'approche règlementaire ?

Une approche projet pour fédérer les acteurs aurait-elle été utile en amont de la traduction réglementaire du PLU ? Dans la révision en cours ? CDC très sommaire.

Agenda 21

Cette démarche n'a pas été engagée par la commune, pour quelles raisons ?

Est-ce une démarche qui pourrait permettre d'atteindre l'objectif de tendre vers un développement durable de la commune ? Aurait-elle un caractère fédérateur ?

Agriculture

Les documents d'urbanisme sont-ils efficaces pour protéger l'agriculture ?

Comment voyez-vous le rôle de la CDPENAF

Conflit agriculture / riverains (pomiculture)

La question agricole est-elle abordée par l'équipe municipale ? Comment l'agriculture est perçue ?

Actions de la commune dans domaine agricole : remembrement, accompagnement irrigation, fiscalité

L'échelle de la CABB vous parait-elle plus adaptée pour traiter des questions agricoles ?

Atelier 4 Agriculture : Produire et consommer localement (11 Janvier 2018)

PERSPECTIVES POUR UNE DURABILITE TERRITORIALE

Les objectifs de développement durable, les objectifs pour le climat, font-ils partie des discussions municipales ?

Existe-t-il sur la commune des consommateurs et des agriculteurs impliqués dans des circuits courts ?

Un projet alimentaire territorialisé comme action de la CABB cela vous parait-il pouvoir apporter une réponse publique aux problèmes identifiés ?

Quels partenaires mobiliser, quels obstacles identifiez-vous ?

ORGANISATION TERRITORIALE

L'ingénierie à disposition des maires vous parait-elle suffisante ?

Une compétence régulière à vos côtés en aménagement, animation territoriale, montage de projet participatif avec les acteurs du territoire, vous serait-elle nécessaire ?

Pour pouvoir financer ce service proche des maires et des territoires en charge, une mutualisation des activités de pure gestion au sein de la CABB (RH, finances, informatique, commande publique, gestion patrimoniale) vous paraitrait-elle une solution ?

Une évolution des modes de gouvernance pour mobiliser les acteurs du territoire vous parait-elle nécessaire ? Si oui quelle orientation ?

Annexe 2 : Liste des acteurs publics rencontrés

Acteurs publics et associatifs rencontrés pour la CABB

Organisme	DATE	Prénom NOM	Fonction
Commune d'Allassac	06/02/2018	Daniel REGNIER	Adjoint - Emploi (Agriculture - Industrie - Commerce - Artisanat) / Urbanisme / Développement économique
	06/02/2018	Aurélien CLAVAL	DSTU
	22/05/2018	Fabrice MICOURAUD	ONGF Allassac
Commune d'Ayen	06/02/2018	Laurine DUFOUR	CM et agricultrice
		Jérôme PERDRIX	Adjoint Commission Développement Durable
	13/02/2018	Paul REYNAL	Maire de 1995 à 2014
Commune de Brignac-la-Plaine	21/04/2018	Philippe MOUZENC	Maire
CABB	12/02/2018	Christian PRADEYROL	CM de Brive - Délégations CABB : Aménagement de l'espace communautaire et projet de territoire
Commune de Cosnac	13/02/2018	Gérard SOLER	Maire et VC Pdt Agglo resssources humaines & gens du voyage
	13/02/2018	Corinne FERLAND	Finances et CC
	13/03/2018	Guillaume PELISSIER	Adjoint Chargé de l'urbanisme, l'artisanat, le commerce, l'agriculture et l'environnement
Commune de Cublac	23/01/2016	Jean Marc BRUT & M. LASCOUTOUNAS	Maire et Maire-adjoint
	12/02/2018	Jean Marc BRUT	Maire et Vce Président Politique agricole et relations urbains-rural
CCAB	12/02/2018	Elisabeth SCLAFER	DGA Administration générale
	30/12/2015	Corine BOURNAZEL	Directice urbanisme & aménagement
	13/02/2018	Corine BOURNAZEL	DGA Services à la Population et à la famille
	29/03/2018	Marie Line LAVAL	Directrice DD et mobilité
	23/04/2018	Sandrine PENY	Directrice Aménagement du terrtoire
	23/04/2018	Christian PRADEYROL & Cécile BERNAT	Président SCOT - Chargée de mision Dir Aménagement du territoire
	24/04/2018	Laetitia CHARTRAIN	Chargée de mission Planification
Commune de Donzenac	05/02/2018	Yves LAPORTE	Maire
	05/02/2018	Véronique FOURTET	DGS
Commune de Juillac	23/05/2018	Mme FARGETAS	Maire
Commune de Mallemort	12/01/1900	Jean Paul AVRIL	Maire
		Alain RIGOUX	Travaux, voirie, bâtiments, espaces verts Documents d'urbanisme Actes du Droit des Sols Circulation - Conseils et référents de quartiers Environnement, cadre de Vie
Commune de Mansac	13/02/2018	Isabelle DAVID	Maire
	13/12/2018	Régine PORTE	Maire-Adjointe - Aménagement du territoire – Agriculture - Solidarité et agricultrice
Commune de Noailles	29/03/2016	Nicole TAURISSON	Maire
	06/02/2018	Nicole TAURISSON	Maire
Commune d'Objat	29/03/2018	Philippe VIDAU	Maire
Commune de Saint-Pantaléon-de-Larche	23/04/2018	Alain LAPACHERIE & Jacques VIGNAL	Maire & Vce Pdt Assainissement - DGS
Commune de Saint-Viance	05/02/2018	Robert LOURADOUR	Maire
	05/02/2018	Pierre CHARPENET	Maire-Adjoint à l'urbanisme, la voirie, à l'assainissement, aux bâtiments communaux, à la sécurité routière, à l'éclairage public, aux sports, à la vie associative, aux fêtes et cérémonies.
Commune de Turenne	28/03/2018	Yves GARY	Maire
Commune d'Ussac	25/11/2017	Michel LACHAMBRE	Maire-Adjoint Urbanisme, Affaires agricoles-Z.A., Systèmes informatiques, Nouvelles technologies, Patrimoine-Bâtiments, Equipements communaux
	12/03/2018	Michel LACHAMBRE	
Commune de Varetz	21/04/2018	Catherine GOULMY	Maire
	23/05/2018	Clément Taillerie	Agriculteur
Chambre agriculture	12/02/2018	Anne CHAMBARET	Elue Chambre Régionale Agriculture
LA de Voutezac	05/02/2018	Laurence PERS-PHILIPPOUX	Proviseure LA Henri BASSALER et Directrice de l'EPLEFPA de Brive Voutezac
	12/03/2018	Laurence PERS-PHILIPPOUX	Réunion de Direction + réunion adj & E Coulon
DDT Brive	13/03/2018	Sylvie SERRE & Laurent PANUEL	Personne Publique Associée (PPA) en planification
DDT TULLE	20/04/2016	Christophe FRADIER	Chef de service Etudes et stratégies territoriales
DDT Tulle	22/05/2018	Laurent SYROT	DDT adjoint
CABB	28/03/2018	Nicolas FREIDA	Directeur Territoire 19 - CABB Economie
CA Corrèze	20/04/2016	Michel BAFFET	Chef de service Directeur de l'ASAFAC
CA Corrèze	23/01/2017	Sylvain STRAFFOGEL	Directeur
CAUE Tulle	22/05/2018	Sandra Nicole	Paysagiste - Urbaniste
SAFER 19	22/05/2018	Olivier FRANCOIS	Chef de service départemental
CIVAM Corrèze	24/06/2019	Denis ALAMOME	Coordonateur CIVAM Corrèze
Enseignante chercheuse	19/09/2018	Pauline MARTY	Docteur en Géographie & Aménagement

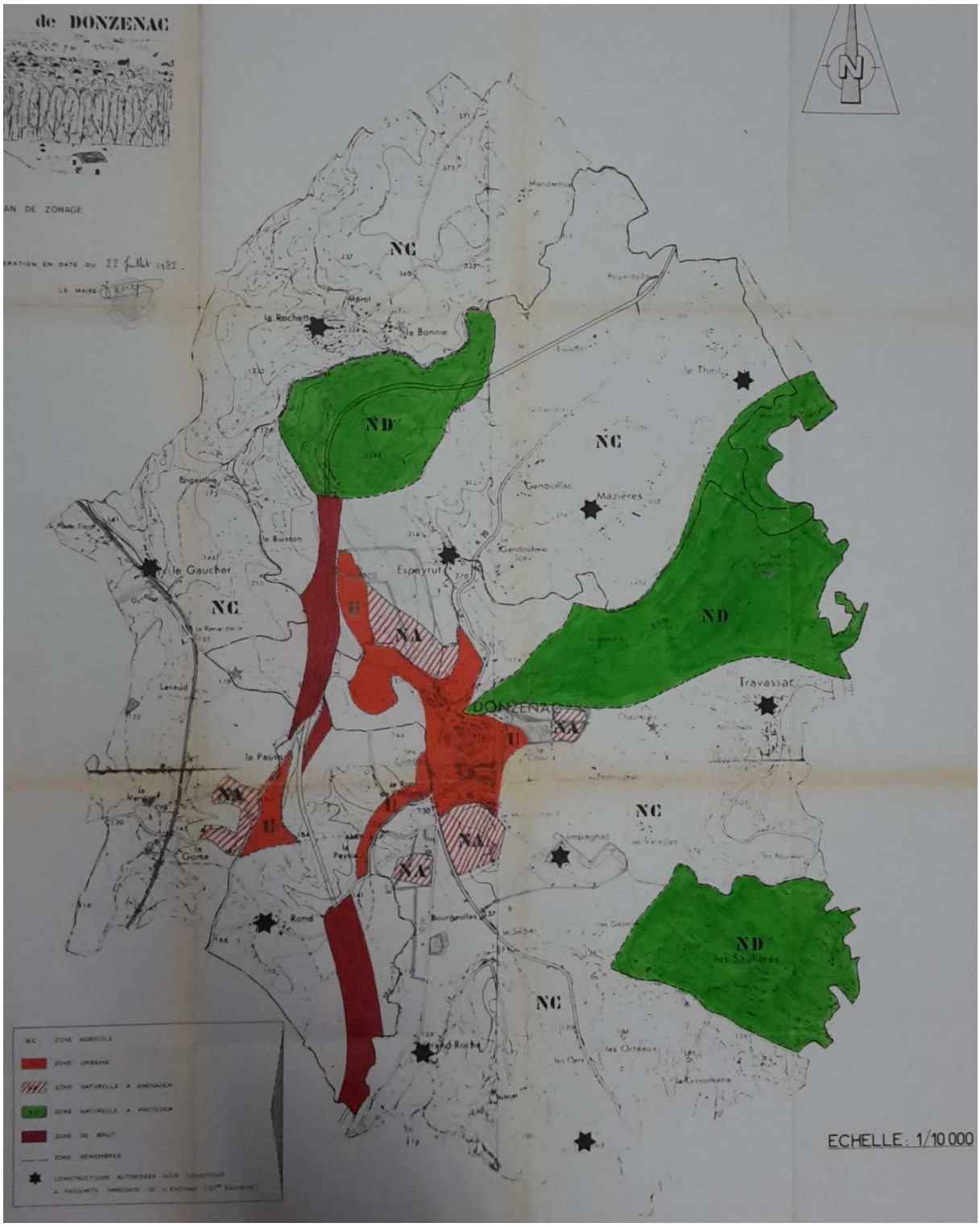
Acteurs publics et associatifs rencontrés pour la Gironde

Organisme	DATE	Prénom NOM	Fonction
Bordeaux Métropole	28/11/2018	Christine VOLPIHAC	Directrice planification - Direction de l'urbanisme
Bordeaux Métropole	14/11/2018	Morgane SCOUARNEC	Chargée de mission Gouvernance alimentaire Service Santé et Qualité de Vie Direction Energie, Ecologie et Développement Durable Direction générale Haute Qualité de Vie
Bordeaux Métropole	14/11/2018	Alain De FRAMOND Renaud MORIN	Chargés de mission Direction de la nature
Commune de Cissac-Médoc	19/10/2018	Jean MINCOY	Maire depuis 1983
CA 33	17/04/2015	Laurent COURAU Bruno COULON	Directeur service territoire Conseiller urbanisme
CDC Grand Cubzaguais	16/11/2018	Julie SANCHEZ	DGS Adjoint
EPLEFPA Gironde	20/12/2018	Véronique PUCHAUD-DAVID	Chef de service développement
Commune de Floirac	21/08/2018	Clément JACOB	DGS
Commune de Floirac	18/09/2018	Conchita LACUEY	Maire Adjoint, ancien Maire 2001-2013 et députée (1997-2017)
Commune de Floirac	06/08/2018	Jean-Jacques PUYOBRAU	Maire depuis 2013
Commune de Gauriaguet	24/11/2018	Serge JEANNET	Maire-Adjoint et Conseiller communautaire (élu depuis 1983), ancien directeur CFA
Commune de Gauriaguet	25/10/2018	Alain MONTANGON	Maire depuis 1977
Commune de Peujard	05/11/2018	Christian MABILLE	Maire depuis 1983, élu depuis 1977
Commune de saint-André-de-Cubzac	26/10/2018	Jacques MAUGEIN	Ancien Maire (1977-2008) et Pdt SIAPA
Commune de saint-André-de-Cubzac	13/12/2019	Célia MONSEIGNE	Maire depuis 2011 et CM depuis 1989
Commune de saint-André-de-Cubzac	23/03/2016	Véronique LAVAUD	Maire-Adjointe affaires sociales
Commune de Salles	26/07/2018	Hervé GEORGES	Maraîcher, Pdt de l'AGAP et CM d'opposition depuis 2008
Commune de Salles	26/07/2018	Gérard FABRE	Maire-Adjoint urbanisme (1995-2001) Elu d'opposition (2001-2008)
Commune de Salles	26/07/2018	Luc DERVILLE Monique GRESSET	Maire Maire-Adjointe
Département 33	21/01/2019	Stéphanie PRIVAT	Ingénieur Chargée d'études foncières et forestières - Service agriculture, Foncier, Tourisme - Direction des Coopérations et du développement des Territoires
Groupe Transition St Loubès	15/09/2018	Emmanuelle FAVRE	Porte parole
PQNA	18/07/2018	Xavier STEFFAN	Chargé de mission
Région Nouvelle Aquitaine	06/12/2018	Charlotte CORRIUS	Directrice de la cohésion et de l'ingénierie territoriale
SAFER 33	13/12/2018	Michel LACHAT	Directeur
SYSDAU	30/11/2012	Sylvia LABEQUE	Directrice

Annexe 3 : Liste de agriculteurs rencontrés

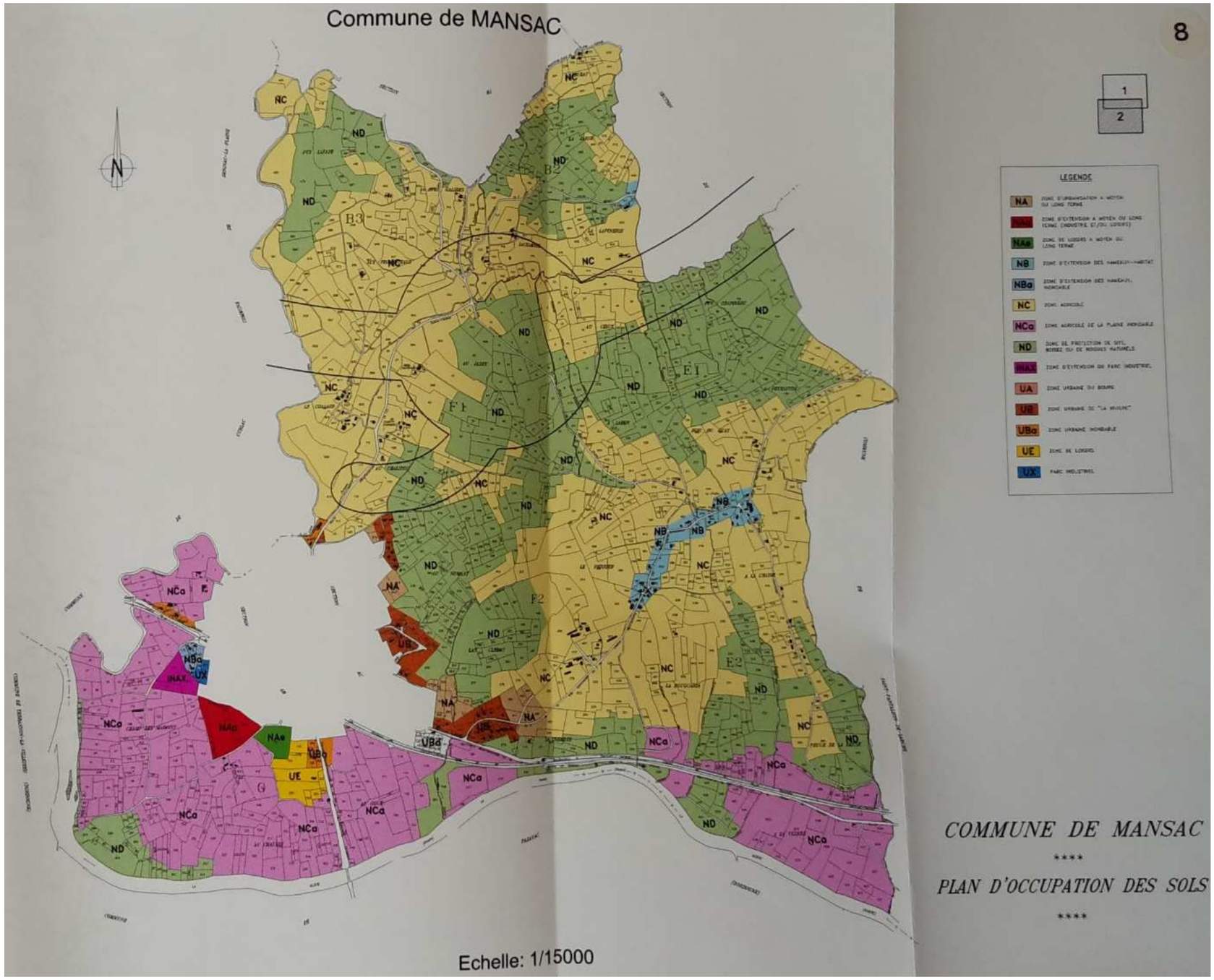
Commune ou organisation	DATE	Prénom NOM	Fonction
Ayen	06/02/2018	Laurine DUFOUR	CM et agricultrice
Cublac	12/02/2018	Jean Marc BRUT	Maire et Vce Président Politique agricole et relations urbains-rural et agriculteur
Mansac	13/12/2018	Régine PORTE	Maire-Adjointe - Aménagement du territoire – Agriculture -
Mansac et varetz	23/05/2018	Clément Taillerie	Agriculteur
Chambre agriculture et Saint-Viance	12/02/2018	Anne CHAMBARET	Elue Chambre Régionale Agriculture
CA Corrèze	28/03/2018	Jean Claude SAULE	Agriculteur représentant CA 19 aux réunions PLU
La ferme du Colombier à Ussac	23/04/2018	Jean BLANCHER	Agriculteur avec vente directe magasin à la ferme
Crouzeviale à Voutezac	23/04/2018	Florence GACHET	Agricultrice - Confédération Paysanne
SDPL à Arnac Pompadour	24/04/2018	Laurent ROUGERIE & Agnès DONZEAU	Pdt Syndicat pommiculteurs (producteur à Luberssac) et Directrice
	25/06/2019	Agnès DONZEAU	Directrice
Chanteix	22/05/2018	Jean MOUZAT	Pdt du MODEF
Voutezac	11/01/2019	Christian FAVART	Arboriculteur et ancien Pdt de COOPLIM
Allassac	22/01/2019	Martijn VAN LIHT	Arboriculteur
Brive-la-Gaillarde	13/03/2018	Franck CLARE	Président du magasin de producteurs « le pré d'à côté »

Annexe 4 : Donzenac - Zonage MARGU 1982



Source : archives municipales de Donzenac, MARGU 1982

Annexe 5 : Mansac – Zonage POS de 1992

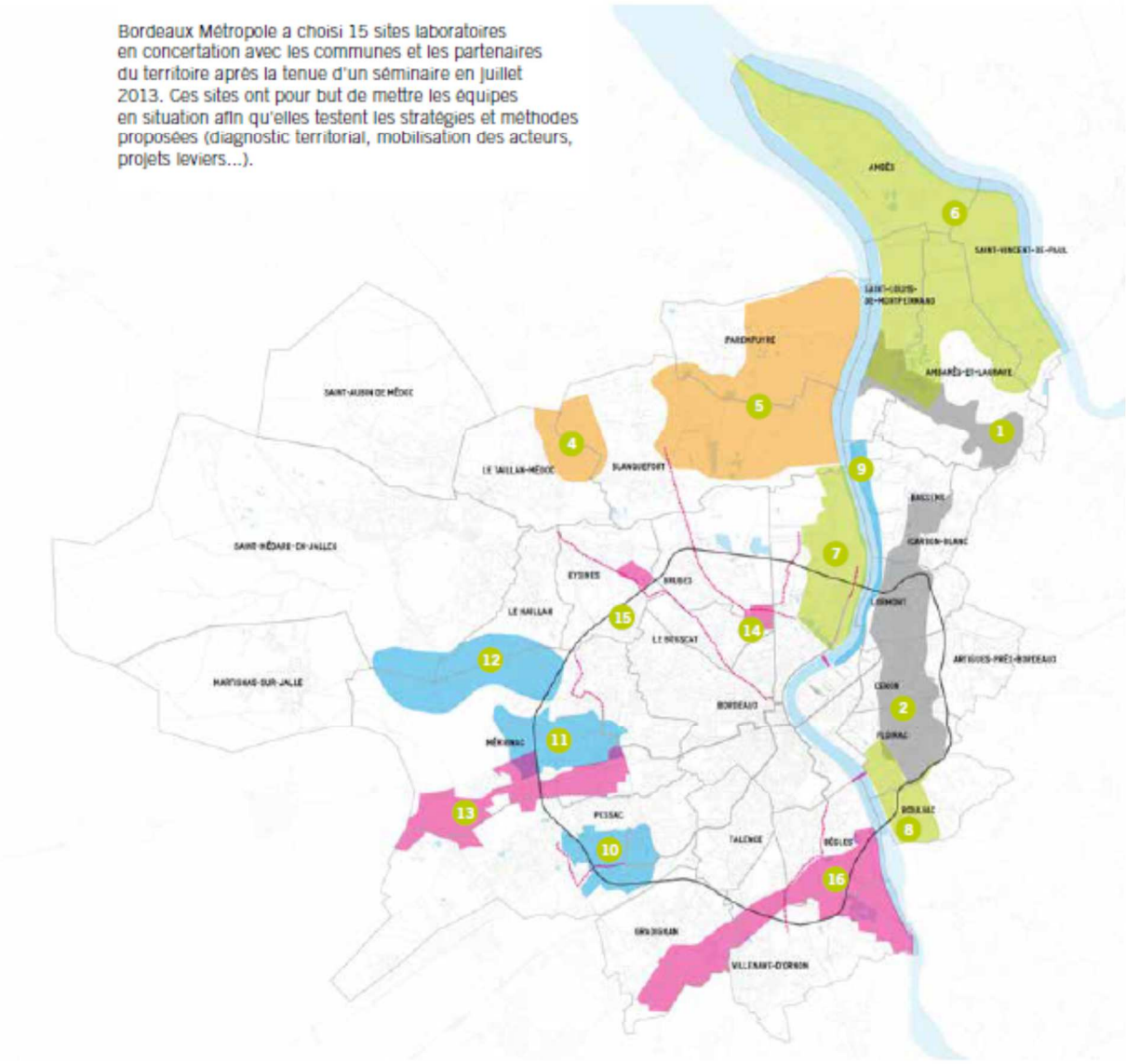


Source : archives municipales de Mansac, dossier remembrement de 2001

Annexe 6 : 15 sites laboratoires pour tester les propositions des équipes

15 SITES LABORATOIRES POUR TESTER LES PROPOSITIONS DES ÉQUIPES

Bordeaux Métropole a choisi 15 sites laboratoires en concertation avec les communes et les partenaires du territoire après la tenue d'un séminaire en juillet 2013. Ces sites ont pour but de mettre les équipes en situation afin qu'elles testent les stratégies et méthodes proposées (diagnostic territorial, mobilisation des acteurs, projets leviers...).



Lot 1 - Nature en ville dense
Be Citizen
1. Coulée du Gua
2. Propriétés du Parc des coteaux

Lot 2 - Grands territoires Nature
Agence Ter
4. Le Taillan : Geles-Blanquefort : Tanais
5. Parc des Jalles nord-est

Lot 3 - Zones humides
Agence Ter
6. Presqu'île d'Ambès
7. Bordeaux-Nord
8. Plaine de Floirac-Bouliac

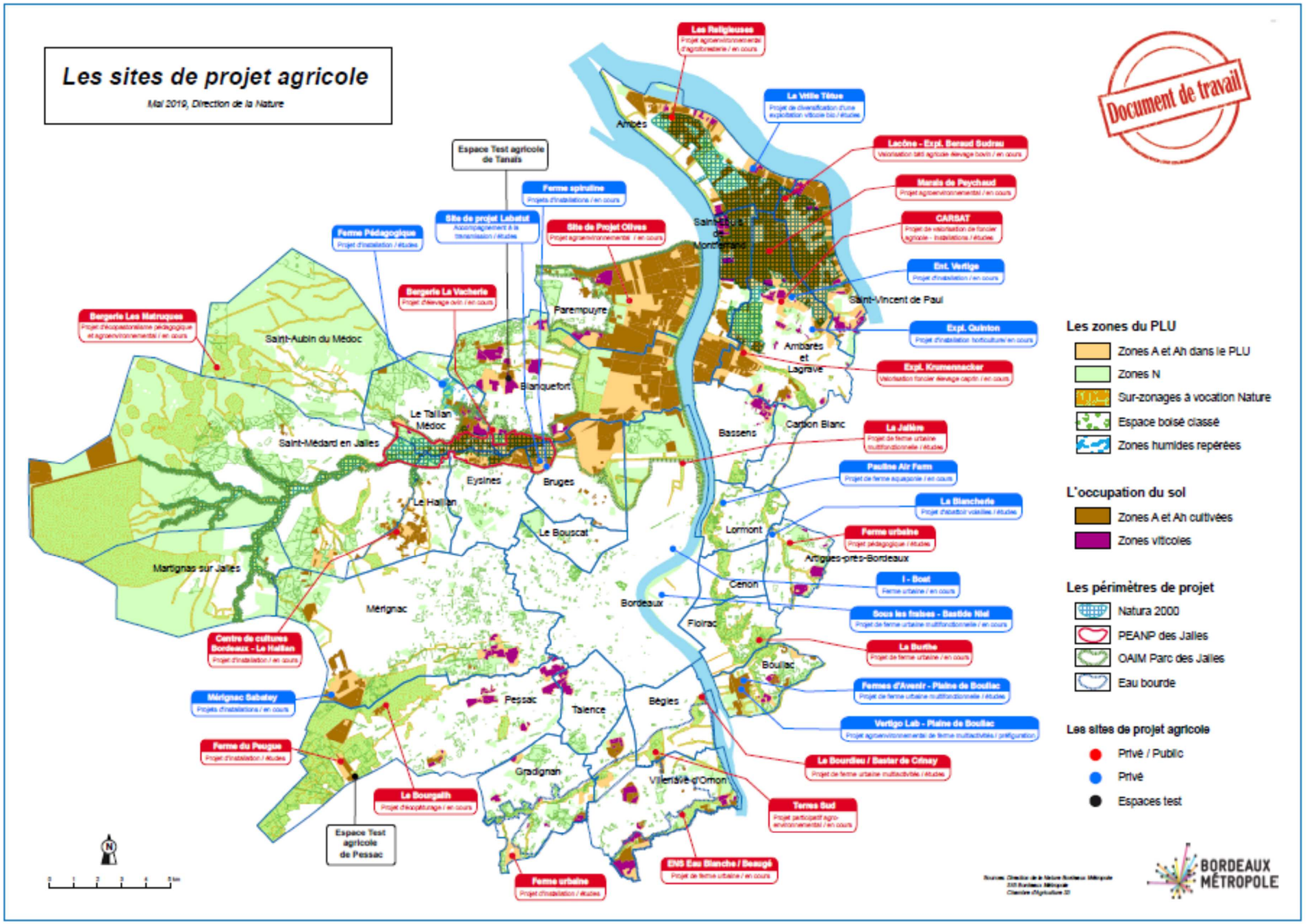
Lot 4 - Trames vertes et bleues
Bureau Bas Smets
9. Garonne - Pont Chaban-Delmas-ZI Bassens
10. Pessac Pontet - Serpent
11. Mérignac - Marne-Soleil
12. Aéroparc - gravières

Lot 5 - Friches et espaces en mutation
Coloco-ADH
13. Mérignac VDO - Pessac nord-ouest
14. Friche ferroviaire Ravezie-La Vache
15. Eysines Grand Caillou
16. Delta vert - Eau Bourde

Source : 55 000 hectares pour la nature – Synthèse de la démarche

https://www.bordeaux-metropole.fr/Grands-projets/Grands-territoires-de-projets/55-000-hectares-pour-la-nature

Annexe 7 : Bordeaux Métropole – Les sites de projets agricoles en mai 2019



Source : Bordeaux Métropole

Annexe 8 : Liste des actions phares du PCAET du Grand Cubzaguais

Plan d'actions PCAET CC Grand Cubzaguais		
	Actions phares du PCAET	
Axes stratégiques et orientations opérationnelles	Actions	
AXE 1 : Favoriser une mobilité sobre en carbone		
Réduire la mobilité carbonée	**1**	**Améliorer le service ferroviaire et développer l'offre de transports en commun en lien avec l'usage du train**
	2	**Développer le covoiturage**
	3	Faciliter la conversion à l'électrique et au GNV/bioGNV
Encourager les mobilités actives	**4**	**Elaborer un schéma directeur des mobilités actives à l'échelle du Grand Cubzaguais**
	5	Encourager l'utilisation du vélo
	6	Redonner "voies" aux piétons en milieu urbain
Agir sur les déplacements pendulaires	7	Favoriser le coworking
	8	**Encourager le télétravail**
	9	Encourager la relocalisation de l'emploi
AXE 2 : Sobriété et transition énergétique		
Développer les énergies renouvelables et de récupération	**10**	**Mettre en place un accompagnement intercommunal des projets de production d'EnR et de valorisation de l'énergie fatale**
	11	Favoriser la diversification du mix énergétique
Améliorer les performances énergétiques et environnementales de l'habitat	**12**	**Soutenir et renforcer les dispositifs existants d'aide à la rénovation de l'habitat**
	13	Soutenir la lutte contre l'habitat indigne
	14	Encourager la réduction des consommations énergétiques des ménages et leurs impacts sur l'environnement
AXE 3 : Aménager un territoire résilient face aux changements climatiques		
Préserver la quantité et la qualité de la ressource en eau	**15**	**Réduire les consommations en eau potable**
	16	Améliorer le traitement des eaux usées de STEP
	17	**Améliorer la gestion des cours d'eau**
Renforcer la résilience des écosystèmes	18	Approfondir la connaissance de la biodiversité et des zones humides locales
	19	Sensibiliser les habitants à la préservation du patrimoine naturel
	20	**Protéger et restaurer les écosystèmes sensibles aquatiques et terrestres**
Protéger la population des effets du changement climatique	21	Lutter contre les risques sanitaires
	22	Améliorer la prévention du risque inondation
Améliorer la prise en compte des enjeux climatiques dans les documents et les projets	23	Réviser et enrichir le schéma de cohérence territoriale (SCoT)
	24	Eveiller la vigilance des autorités compétentes en matière d'urbanisme

AXE 4 : Développer un territoire durable		
Accroître l'autonomie alimentaire du territoire et les pratiques agricoles durables	**25**	**Accompagner le développement du maraîchage**
	26	Encourager la distribution en circuits courts
	27	Proposer une restauration collective responsable et de qualité
Encourager le développement d'une économie locale bas carbone	28	Promouvoir l'économie circulaire
	29	Informer et mobiliser les acteurs économiques du Grand Cubzaguais
	30	Soutenir l'émergence de nouveaux modèles viticoles et agricoles durables
Promouvoir une offre touristique durable	31	Renforcer l'offre touristique de proximité
	32	Encourager le tourisme "actif"
	33	Faciliter l'implantation de nouvelles formes d'hébergement nature
	34	Accompagner la rénovation énergétique des hébergements existants
Réduire et valoriser les déchets collectés	**35**	**Soutenir la politique "zéro déchets" du SMICVAL**
AXE 5 : Grand Cubzaguais, territoire engagé		
Mobiliser autour du Plan Climat	**36**	**Mettre en place l'animation territoriale et la participation citoyenne autour du PCAET**
	37	**Mettre en place une stratégie de communication autour du PCAET**
	38	Valoriser la démarche
Renforcer l'exemplarité des collectivités	**39**	**Réduire les consommations énergétiques des bâtiments publics**
	40	Créer un bâtiment signal : projet MSAP exemplaire
	41	Améliorer l'efficacité de l'éclairage public
	42	Réduire l'impact carbone des déplacements des agents
	43	**Réduire, trier, valoriser les déchets**
	44	**Conforter la démarche d'achats publics responsables**
	45	Améliorer la qualité de l'air et de l'environnement dans les structures jeunesse
	46	Garantir un entretien des espaces plantés respectueux de l'environnement

Source : PCAET du Grand Cubzaguais, annexe 5, Liste des actions phare

Liste des sigles

Adapa : Association de développement pour une agriculture plus autonome

AFAF : Aménagement foncier agricole et forestier

AMAP : Association pour le maintien de l'agriculture paysanne

ANDA : Association nationale de développement agricole

CAD : Contrat d'agriculture durable

Casdar : compte d'affectation spéciale pour le développement agricole et rural

CDCEA : Commission départementale de la consommation des espaces agricoles

CDPENAF : Commission départementale de protection des espaces naturels agricoles et forestiers

Cepada : centre d'études pour un développement agricole plus autonome

CESE : Conseil économique, social et environnemental

CETA : Centre d'Etudes Techniques Agricoles

CGAAER : Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

CIAT : Comité Interministériel à l'Aménagement du Territoire

CLAU : Commission Locale d'Aménagement et d'Urbanisme

COS : Coefficient d'occupation des sols

CTE : Contrat territorial d'exploitation

DDAF : Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt

DDE : Direction Départementale de l'Équipement

DDT (M) : Direction des territoires (et de la mer).

DUP : Déclaration d'Utilité Publique

EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale

FNSEA : Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles

MAE : Mesures agro-environnementales

MARGU : Modalités d'application du règlement général d'urbanisme

ONCEA : Observatoire national de consommation des espaces agricoles

OENAF : Observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers

OGAF : Opération groupée d'aménagement foncier

PAC : Politique agricole commune

PAC : Porté à Connaissance (de l'État pour les documents d'urbanisme)

PAT : Projet alimentaire territorial

PIG : Projet d'intérêt général

PLU(i) : Plan local d'urbanisme (intercommunal)

PPEANP : Périmètre de protection des espaces agricoles naturels périurbains

POS : Plan d'occupation des sols

RAD : Réseau Agriculture Durable

RGA : Recensement Général Agricole

RGP : Registre Général Parcellaire

RGP : Recensement Général de la Population

SAU : Surface agricole utilisée

SCoT : Schéma de cohérence territoriale

SD : Schéma directeur

SDAU : Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme

SRADDET : Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

SRCE : Schéma régional de cohérence écologique

STECAL : secteurs de taille et de capacité limitées

TFPNB : Taxe Foncière sur les Propriétés Non Bâties

ZAP : Zone agricole protégée

ZEP : Zone d'Environnement Protégée

Sommaire détaillé

Introduction 7

Un corpus construit pour la mise en dialogue de l'expérience avec un terrain exploré 15

Un urbaniste expérimenté dans une approche praxéologique 19

Analyse sociologique des politiques locales mises en œuvre 27

La résilience comme approche systémique de compréhension des phénomènes 30

La construction d'un agriurbanisme opérationnel 33

Agriculture et urbanisme, deux mondes qui s'évitent 35

L'agriurbanisme outil ou levier de renouvellement de l'urbanisme 37

Première partie : Agriculture et urbanisme, deux mondes qui s'évitent 39

A. Un urbanisme qui évite une agriculture déterritorialisée 45

1. Les racines de la pensée séparatiste entre agriculture et urbanisme 45

a) Le référentiel modernisateur pour une cogestion de la politique agricole entre l'État et la profession au service du productivisme (1960 à 1980) : 46

b) Des règles d'urbanisme pour organiser la croissance urbaine, l'espace agricole ignoré 54

(1) Loi d'orientation foncière de 1967 : un encouragement à l'expansion urbaine dans une période de forte croissance économique 56

(2) Le SDAU document de prévision au service de la croissance urbaine qui ignore la préservation des espaces agricoles 60

(3) Le POS au service du développement industriel et démographique organise l'urbanisme dérogatoire dans les espaces ruraux 62

(4) L'application de la LOF dans un contexte d'action foncière libérale : mise sous pression des espaces agricoles périurbains 66

(5) Des outils d'urbanisme inadaptés à l'espace rural qui ignorent l'agriculture principale utilisatrice de l'espace 70

2. La fin des années 1970 : la gestion de la crise, un rendez-vous manqué de cogestion de l'espace rural et périurbain 71

a) La crise agricole de 1975 : déstabilisation du rapport productiviste 71

(1) Bassin de Brive : un développement agro-industriel au service du développement local qui déstabilise l'espace agricole 73

(2) Les résistances à la modernisation 79

b) Réforme de 1976 : un rendez-vous manqué pour le monde rural 85

(1) La lutte anti-mitage : une orientation incomprise du milieu rural avec une application inégale 87

(2) La protection des espaces agricoles et des paysages : une agriculture patrimonialisée avec une tentative d'encadrement de l'urbanisation dispersée 89

(3) La zone d'environnement protégé : un outil d'aménagement de l'espace rural au contenu portant en germe son échec 92

(4) La carte communale : éviter le coup par coup pour endiguer le mitage mais sans projet fédérateur pour le territoire 98
c) Fin des années 1970 : inefficacité du renforcement de la règle 100
3. Un urbanisme décentralisé et une agriculture déstabilisée par le marché 101
a) L'apprentissage de la décentralisation de l'urbanisme (1983 – 2000) 102
(1) L'urbanisme une compétence partagée 103
(2) L'article 38 de la loi du 7 janvier 1983 : une incitation à la planification 105
(3) La charte intercommunale de développement et d'aménagement : inspirée des contrats de pays elle ne séduit pas les élus de Corrèze et de Gironde 107
(4) La planification stratégique au service de la croissance, l'agriculture dans les espaces protégés. 109
(5) La planification spatiale : appropriation inégale et apports de l'approche par le paysage 111
b) Déstabilisation des acteurs agricoles par le référentiel du marché (1980 – 2000) 117
(1) Années 1980, crise de sectorialité et naissance d'une logique de l'espace avec une production de biens et de services 119
(2) 1986 le tournant de la PAC : le développement rural pour limiter les disparités, nouveau contrat avec la société ? 122
(3) Années 1980 dans le bas pays de Brive, la coopération au service des petits producteurs pour résister aux règles imposées par les IAA et le marché 124
(4) Fin des années 1990, la politique sectorielle/verticale agricole questionnée par l'expression des acteurs 132
c) Une mise en situation dialogique des terrains girondins et corréziens 135
(1) Planification stratégique : traduction d'une disparité territoriale entre le pays de Brive et l'aire bordelaise 135
(2) Bassin de Brive : l'agriculture s'invite dans l'agenda politique local 144
(3) A la fin des années 1990, qu'apporte l'expérience professionnelle en territoire girondin pour l'aménagement rural ? 162
4. Fin des années 1990, une agriculture au service du développement local ? 179
B. Le développement durable : opportunité de désectorisation ? 181
1. Années 2000 : le développement durable, un questionnement des interrelations agriurbaines et des limites institutionnelles 181
a) Début des années 2000 : l'amorce d'un processus agriurbain rapidement contrarié 182
(1) Le CTE de 1999 : l'occasion manquée d'une politique de développement rural territorialisée et transversale 185
(2) Années 2000, une politique agricole sous influence de l'agrobusiness 189
(3) La Loi Solidarité et Renouvellement Urbain : une nouvelle rupture rapidement atténuée par la loi Urbanisme et habitat 202
b) Grenelle de l'environnement : la question sociale occultée pour une écologie non conflictuelle ? 207
c) Année 2014 : des bases législatives pour la prise en compte des interrelations agriurbaines 211

(1) La loi ALUR : renforcement du rôle des SCOT et des normes d'encadrement de l'urbanisme ... 211
(2) La LAAAF de 2014 : inscription de l'agriculture dans la transition écologique et énergétique ... 212
d) Quels impacts des changements législatifs des années 2000 pour les communes de la CABB ? 218
2. CABB : les conflits d'usages comme marqueurs d'une approche sectorielle en impasse ... 239
a) Conflit de la pomiculture, l'approche sectorielle en échec ... 242
b) Conflit et prise de parole pour infléchir une politique publique ... 247
c) La charte et son application marqueurs d'un territoire en transition écologique ... 252
3. Résilience des acteurs agricoles et innovations territoriales : une recherche de réponses sociales et environnementales, dans un processus de désectorisation ... 255
a) Le magasin de producteurs « Le pré d'à côté » : une organisation collective d'entrepreneurs ruraux ... 259
b) Des « paysans entrepreneurs ruraux » : une agriculture paysanne inscrite dans des réseaux informels ... 260
c) Agriculture en transition : diversification et accroissement de l'autonomie de l'exploitation ... 264
4. De la nécessité de politiques agricoles territorialisées au dépassement de la sectorisation : un apprentissage ... 267
a) Politiques agricoles territorialisées : une légitimité à construire pour la CAB à 15 communes ... 268
(1) La restauration scolaire pour infléchir l'organisation agricole ... 268
(2) La définition de la compétence agricole de la CAB, une construction controversée ... 270
(3) L'agropole : une réflexion stratégique qui n'est pas appropriée par les acteurs agricoles ... 276

Conclusion première partie : un système à bout de soutenabilité ... 279

Deuxième partie : L'agriurbanisme outil ou levier de renouvellement de l'urbanisme ? ... 287

A. Agriculture et ville, construction d'une imbrication raisonnée au regard des enjeux de durabilité ... 291
1. Politiques publiques en urbanisme et aménagement : articulation difficile du secteur et du territoire ... 293
a) Les documents de planification : une évolution instrumentale pour une finalité de gestion économe de l'espace contrariée par les réalités socio-politiques locales ... 294
(1) Le SCOT : recherche d'une harmonie scalaire par une instrumentalisation du projet ... 294
(2) Du PLU au PLUI : un urbanisme communal d'opportunité encore présent ... 301
(3) Le SRADDET : sortir d'une approche technocratique pour favoriser l'inter territorialité ... 303
(4) PRAD : planification sectorielle de courte durée ... 305
b) Les périmètres de protection pour les espaces agricoles et naturels (PPEAN) : une sanctuarisation complexe mais efficace ... 306
c) Les politiques incitatives des ÉcoQuartiers et des Écocités : l'écosystème agriurbain absent ... 312

d) Les limites de l'approche réglementaire en l'absence de compromis dans une démarche de projet 318
(1) La commune de Salles : une impasse juridique après l'abandon du compromis de 2000..... 319
(2) La commune de Saint-Viance : une vision « urbaine » de l'agriculture et la qualité des sols agricoles effacée par la question foncière 325
Conclusion chapitre A-1 : D'un urbanisme procédural à une planification stratégique au service des politiques locales 327
2. Expériences d'approches globales dans la planification stratégique et spatiale 329
a) Grenoble : la question agricole intégrée dans l'aménagement de l'espace depuis la fin des années 1970 en Pays Voironnais, mise en situation dialogique avec la CA du Bassin de Brive 329
b) Rennes Métropole : la ville archipel pour une planification stratégique et spatiale efficace 335
c) Peujard en Gironde : l'agriculture intégrée dans un projet de développement territorial soutenu 340
Conclusion chapitre A-2 : enseignements de ces trois expériences 347
3. La prise en compte de l'agriculture comme ressource territoriale pour un développement durable 349
a) La construction de la ressource territoriale dans un écosystème identitaire 350
b) La biorégion urbaine et les services éco systémiques 355
Conclusion chapitre A-3 : le projet local comme solution 359
4. L'agriurbanisme un concept intégrateur naissant 361
a) L'agriculture urbaine comme contribution à l'agriurbanisme 362
(1) L'agriculture urbaine dans une dimension socio-éducative 368
(2) Microferme de Floirac : innovation au service du bien-être et de l'agriculture paysanne 373
(3) Bordeaux Métropole et l'enjeu agricole : une dynamique s'amorce en 2018 381
b) Agriurbanisme : une approche intégratrice de la proximité agriculture et ville 384
Conclusion chapitre A-4 : un apprentissage interactif multi acteurs pour une transition écologique et énergétique 393
B. Agriurbanisme, d'une pensée de l'action à une stratégie territoriale 395
1. Agriurbanisme, le projet local comme solution par une autonomie d'action 397
a) L'autonomie d'action des territoires pour un développement durable dans un processus agriurbain 398
b) Le développement durable des territoires comme référentiel politique fédérateur élaboré dans un compromis 400
(1) L'agenda 21 local : une démarche transversale inscrite dans un projet de territoire 408
(2) Le PCAET : l'opportunité d'une approche territoriale systémique ou risque de décentrage du débat public ? 418
c) La gouvernance alimentaire, un levier pour la ville durable 423
Conclusion chapitre B-1 : Implication inégale des territoires 429
2. La construction d'une pensée agriurbaine de l'action 431
a) Ville et nature : une opposition historique 432
b) Agriculture et ville : un écosystème commun 433
(1) Modalités d'une agriculture durable dans une synergie territoriale 436

(2) La biodiversité au cœur de l'interaction entre les établissements humains et leur environnement naturel et vivant 444
(3) Le sol : un habitat à intégrer dans l'agroécosystème territorial 448
c) Pensée agriurbaine de l'action : une coévolution avec la nature et le vivant 451
(1) Agriurbanisme : une action agroécosystémique sur les espaces ouverts pour améliorer la viabilité de l'urbain 454
(2) Illustration à la CABB et Bordeaux métropole 456
Conclusion chapitre B-2 : la biodiversité et le sol vivant comme enjeux multi-acteurs 459
3. Définir une stratégie territoriale pour un agriurbanisme opérationnel 461
a) De la gouvernance à la stratégie territoriale pour un développement durable 462
(1) La gouvernance : une dépolitisation de l'action publique 462
(2) Définir une stratégie territoriale pour une visée d'auto-soutenabilité, dans la complexité multi-acteurs en interaction avec leur milieu ambiant 465
(3) Objectiver et problématiser pour construire des compromis dans une visée d'auto-soutenabilité 467
b) Planification stratégique et spatiale dans une construction agriurbaine : le règlement pour une consolidation juridique du projet local légitime 470
(1) Le SCOT de l'aire métropolitaine bordelaise : efficacité de la permanence de l'implication territoriale 471
c) La question foncière, un droit de propriété omniprésent difficile à aborder par le droit rural et le droit de l'urbanisme 474
d) Une ingénierie à conforter au service de la proximité pour un objectif global 479
(1) Intercommunalité : une articulation entre activités supports et ingénierie au service de la stratégie territoriale à faire évoluer 480
(2) L'urbaniste traducteur, facilitateur et ensemblier en interaction avec la formation et la recherche 482
Conclusion chapitre B-3 : Agriurbanisme, une inversion du regard pour un agroécosystème optimum encore inconnu 485

Conclusion deuxième partie 487

Conclusion générale 493

Résultats de cette recherche : l'agriurbanisme par l'inversion du regard pour la construction d'un agroécosystème commun 497

Limites de cette recherche : capacité à gérer la controverse sur la biodiversité 500

Perspectives pour la recherche et les praticiens en urbanisme 501

Bibliographie 503

Liste des figures 531

Liste des tableaux 533

Liste des annexes 533

Annexe 1 : Guide d'entretien des acteurs 534

Annexe 2 : Liste des acteurs publics rencontrés 537

Annexe 3 : Liste de agriculteurs rencontrés 538

Annexe 4 : Donzenac - Zonage MARGU 1982 539

Annexe 5 : Mansac – Zonage POS de 1992 541

Annexe 6 : 15 sites laboratoires pour tester les propositions des équipes 543

Annexe 7 : Bordeaux Métropole – Les sites de projets agricoles en mai 2019 545

Annexe 8 : Liste des actions phares du PCAET du Grand Cubzaguais 547

Liste des sigles 549