Document généré le 12 oct. 2024 03:04

VertigO
La revue électronique en sciences de l'environnement

Mobiliser la propriété publique en faveur de l'agriculture périurbaine ? Le cas de la région de Montpellier (France)

Assessing the potential contribution of public lands to periurban agriculture. The case of Montpellier city region, France

Coline Perrin

Volume 17, numéro 1, mai 2017

Tensions sur l'espace agricole : quand les enjeux fonciers réinterrogent le rapport entre propriété et usage

URI : https://id.erudit.org/iderudit/1057455ar

Aller au sommaire du numéro

Éditeur(s)

Université du Québec à Montréal
Éditions en environnement VertigO

ISSN

1492-8442 (numérique)

Découvrir la revue

Citer cet article

Perrin, C. (2017). Mobiliser la propriété publique en faveur de l'agriculture périurbaine ? Le cas de la région de Montpellier (France). *VertigO*, *17*(1).

Résumé de l'article

Cet article explore le rôle que pourraient jouer les propriétés publiques dans le maintien ou le redéveloppement de l'agriculture périurbaine. Il s'appuie sur une analyse de la structure spatiale des propriétés publiques et des acquisitions publiques et sur des entretiens semi-directifs conduits dans la région urbaine de Montpellier. Les résultats montrent que les propriétés publiques représentent une emprise spatiale considérable, mais que moins de la moitié des surfaces a un intérêt pour l'agriculture en raison de leur morcellement, de la nature des terrains ou des perspectives d'urbanisation. L'agriculture est marginale dans les stratégies foncières des acteurs publics et parapublics, dont les acquisitions et la gestion foncières sont rarement coordonnées sur un même territoire. Toutefois, quelques communes et intercommunalités développent des stratégies de préservation du foncier agricole. D'autres acteurs publics se tournent vers l'agriculture pour entretenir les terres en leur possession. Ils montrent ainsi que les propriétés publiques peuvent être un levier pour maintenir ou redévelopper l'agriculture en périurbain.

Tous droits réservés © Université du Québec à Montréal et Éditions en environnement VertigO, 2017

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

https://www.erudit.org/fr/

Mobiliser la propriété publique en faveur de l'agriculture périurbaine ? Le cas de la région de Montpellier (France)

Assessing the potential contribution of public lands to periurban agriculture. The case of Montpellier city region, France

Coline Perrin

Introduction

1 Autour des villes, l'urbanisation touche souvent les meilleures terres agricoles (Antoni, 2011; Balestrat et al., 2011). La transmission et la location du foncier agricole sont gênées par les perspectives de réalisation d'une rente foncière urbaine de la part des propriétaires privés (Jarrige *et al.*, 2003). La prise de conscience des conséquences de l'étalement urbain sur l'agriculture a engendré depuis une quinzaine d'années l'accumulation des textes réglementaires, à la croisée du droit rural, du droit de l'urbanisme et du droit de l'environnement (Martin, 2013). Ces mesures s'inscrivent dans une gouvernance foncière en cours de redéfinition (Bertrand, 2013), marquée par la diminution du contrôle de l'État et l'affirmation d'instances locales de négociations entre acteurs publics et agricoles (Nougarèdes, 2011). Elles illustrent une volonté politique croissante de préserver l'agriculture périurbaine. Mais elles ne montrent pas vraiment de changement en matière de politique foncière : depuis les années 1960, l'État français a principalement régulé l'urbanisation par la planification (Boisson, 2005). Cet outil d'action publique s'est révélé d'une efficacité limitée en périurbain (Vanier, 2008) : l'urbanisme réglementaire n'a pas empêché le mitage des espaces agricoles (Perrin, 2009) et les conflits d'usages (Kirat et Torre, 2006; Martin *et al.*, 2006; Darly et Torre, 2008).

2 D'autres pays utilisent l'acquisition publique comme un outil de préservation de l'agriculture (Alterman, 1997; Frenkel, 2004). Aux États-Unis par exemple, les acquisitions de terres agricoles ou de droits à bâtir (*purchase of development rights*) sont fréquemment utilisées, car la planification se heurte à la force du mouvement de défense des droits de propriété (Dissart, 2006; Jacobs, 2013). En France, l'acquisition publique est mobilisée pour préserver l'environnement, que ce soit sur le littoral (*via* le Conservatoire du littoral, Gérard, 2009; Kalaora, 2010), sur les espaces naturels sensibles (*via* les Départements) ou sur les zones de captage d'eau (Barataud et Hellec, 2015). Mais l'acquisition publique est rarement utilisée pour préserver l'agriculture périurbaine, à l'exception de l'Ile-de-France où l'Agence des espaces verts acquiert et gère des terres agricoles (Poulot, 2014). Les Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER)[1] peuvent préempter des terres agricoles, mais elles ne les conservent pas : elles doivent trouver un repreneur agriculteur, ce qui n'est pas toujours évident en périurbain, ou rétrocéder les terres à une collectivité publique (Sencébé, 2012). Pourquoi une telle distinction entre espaces naturels et agricoles? L'acquisition ne pourrait-elle pas être un levier d'action publique pour préserver le foncier agricole périurbain?

3 Dans le cadre de ces interrogations sur le statut et les modes de gestion des terres agricoles en périurbain, l'objectif de cet article est d'analyser le rôle que pourraient jouer les propriétés publiques. Tandis que les processus de planification ont été largement étudiés, le rôle des propriétaires fonciers a en effet été peu abordé. Des travaux montrent pourtant l'impact de la structure de la propriété sur les dynamiques territoriales (Gueringer, 2008; 2013) et sur *« la mise-en-œuvre de la politique d'aménagement du territoire »* (Nahrath, 2008). Nous nous proposons donc d'éclairer le positionnement de quelques propriétaires publics (État et collectivités territoriales) et parapublics (gestionnaires d'infrastructures) vis-à-vis de l'agriculture en périurbain. Ces acteurs publics participent-ils seulement à l'urbanisation ou bien peuvent-ils, par la mobilisation du foncier qu'ils détiennent ou par leurs acquisitions, contribuer au maintien de l'agriculture et à son adaptation aux demandes citadines?

4 Les deux hypothèses sous-jacentes à tester sont :

- que les propriétés publiques pourraient représenter un gisement foncier mobilisable pour des projets agricoles, et
- que les acteurs publics pourraient acquérir du foncier agricole pour éviter son urbanisation et lui conserver une destination agricole à long terme.

5 Pour tester ces hypothèses, nous avons étudié les caractéristiques des propriétés publiques autour de Montpellier, ainsi que la place accordée par les acteurs publics à l'agriculture dans leurs stratégies foncières d'acquisition et de gestion.

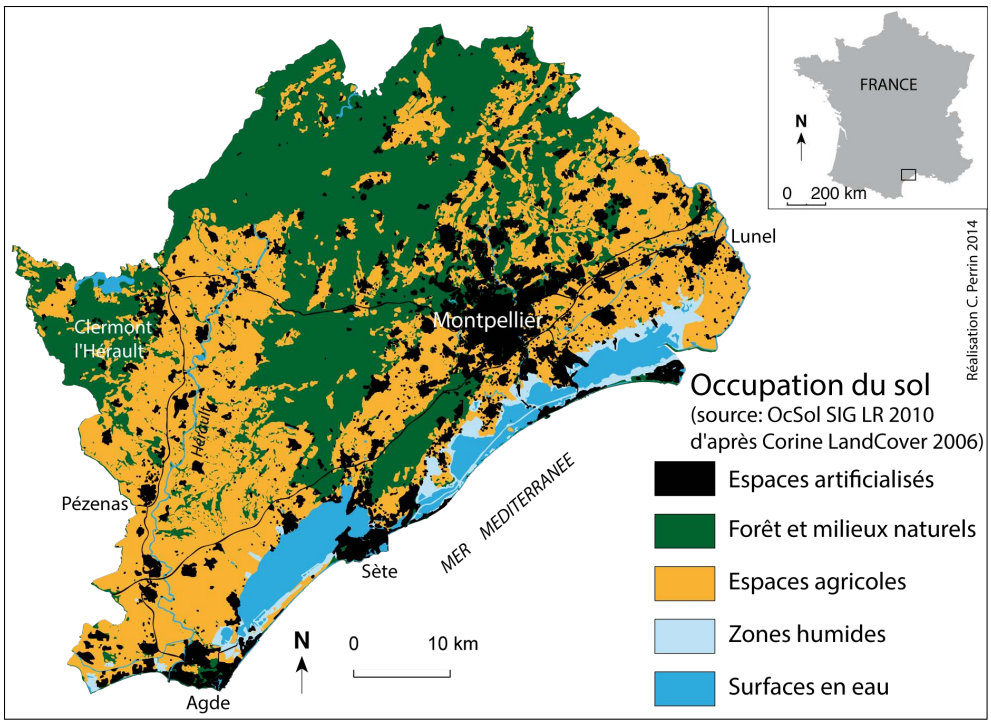
Terrain et méthodes

6 La région de Montpellier offre un cas d'étude intéressant pour étudier le foncier agricole public étant données sa dynamique démographique[2], les différentes infrastructures récemment réalisées ou en projet (bretelle autoroute reliant Montpellier à l'A75, doublement de l'autoroute A9 près de Montpellier, nouvelle Ligne à grande vitesse entre Nîmes et Montpellier) et l'implication sur le marché foncier agricole des communes, des Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), mais aussi du Conservatoire du littoral et du Département. Le périmètre d'étude représente la moitié

est du département de l'Hérault (Figure 1). Il dépasse légèrement l'aire urbaine de Montpellier pour englober l'ensemble des EPCI dont certaines communes se situent dans l'aire urbaine. Les 171 communes de cette région d'étude présentent des dynamiques démographiques différenciées :

- Montpellier et les communes limitrophes ont connu une croissance démographique très rapide entre 1968 et 1990, ralentie depuis. Ce cœur de l'aire urbaine est fortement urbanisé, mais l'agriculture occupe encore des interstices entre les espaces bâtis.
- Une deuxième couronne périurbaine est en forte croissance depuis 1975. L'étalement résidentiel a consommé beaucoup d'espaces agricoles.
- Enfin, dans les communes de la vallée de l'Hérault, entre Clermont-l'Hérault et Pézenas, l'agriculture domine encore en surface, mais elle recule face à la périurbanisation résidentielle : la croissance démographique est très rapide depuis dix ans avec l'ouverture de la bretelle autoroute vers Montpellier.

Figure 1. Occupation du sol dans la région de Montpellier en 2010 / Land cover in the Montpellier region in 2010.



7 Notre recherche s'appuie sur deux méthodes complémentaires : l'analyse spatiale dans un SIG et des entretiens semi-directifs.

8 Pour cartographier les propriétés publiques :

- Le cadastre numérisé a permis d'identifier toutes les parcelles de propriété publique. Nous avons pour cela eu accès à la base mise à jour de l'information cadastrale (MAJIC2) diffusée par la Direction générale des Finances publiques (DGFIP) et mise à jour en 2012.
- La base de données parcellaire de l'Institut géographique national (IGN) a été utilisée pour la représentation graphique.

9 Pour estimer la valeur agronomique potentielle de ces propriétés, nous avons croisé trois sources :

- Un modèle numérique de terrain (BD Alti ® de l'IGN à 25 mètres).

- La cartographie de l'occupation des sols (OcSols) publiée par l'association Languedoc-Roussillon en 2010, d'une résolution égale à 20 mètres, élaborée à partir d'images satellitaires de 2006, d'après la nomenclature européenne CORINE Land Cover.
- Les zonages des Plans locaux d'urbanisme (PLU) harmonisés et mis à jour par la Direction départementale des territoires et de la mer (DDTM)[3] en 2013, exploitables à l'échelle du 1/25 000e.

10 Enfin, grâce à un partenariat avec la Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) Languedoc-Roussillon, nous avons aussi analysé les stratégies d'acquisition publiques de mi-2000 à début 2012 à partir des Déclarations d'intention d'aliéner (DIA) [4] reçues par la SAFER.

11 Nous avons exploité ces différentes sources de données à la fois par représentation cartographique et par agrégation statistique par propriétaire, afin d'identifier différents profils de propriétaires publics[5].

12 En complément de ces approches statistiques et cartographiques, vingt-six entretiens semi-directifs ont été réalisés pour comprendre les conditions et les objectifs d'acquisition ainsi que les modes de gestion des propriétaires publics et parapublics, à travers trois corpus d'enquêtés :

- Des propriétaires publics (responsables de la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)[6], du Conservatoire du littoral, de différents services du Conseil départemental, de quatre communes, de trois EPCI et de l'établissement public foncier (EPF) régional),
- Des propriétaires parapublics (Autoroutes du Sud de la France (ASF), Réseau ferré de France (RFF) et de trois techniciens de la SAFER Languedoc-Roussillon)
- Des acteurs du monde agricole (Association départementale pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles de l'Hérault (ADASEAH), de deux représentants de la Chambre d'agriculture et de deux agriculteurs impactés par des projets d'aménagement).

13 Les entretiens ont été enregistrés, intégralement retranscrits, et les discours analysés selon la même grille thématique portant sur les pratiques des propriétaires publics (en matière d'acquisition et de gestion de patrimoine), sur la nature et la localisation de leurs interventions foncières et sur les relations entre les acteurs publics ayant une action sur le foncier agricole. Ces entretiens ont aussi permis de recueillir les représentations des différents acteurs sur les outils d'intervention foncière, le statut juridique du foncier agricole et le rôle que pourraient jouer les acteurs publics en tant que propriétaires dans la préservation de l'agriculture périurbaine.

14 Les résultats du croisement de ces deux types de données sont exposés en trois parties. Après avoir montré l'emprise spatiale importante des propriétés publiques, nous expliquerons pourquoi l'agriculture est souvent marginale dans les stratégies foncières des acteurs publics. Nos résultats montrent enfin que l'agriculture est davantage reconnue comme un mode de gestion possible des propriétés publiques.

L'emprise spatiale importante des patrimoines fonciers publics

15 Nous proposons de préciser l'ampleur des propriétés publiques et l'intérêt agricole qu'elles peuvent représenter.

Des superficies considérables, mais dispersées, une diversité de propriétaires

16 Les propriétés publiques représentent une emprise spatiale considérable : 48 000 ha, soit 17,5 % de la superficie de la région urbaine de Montpellier (Tableau 1) et plus de 40 % sur une vingtaine de communes, dont des communes périurbaines très proches de Montpellier (Prades-le-Lez, Clapiers, Villeneuve-lès-Maguelone, Mauguio). Les propriétaires publics sont nombreux, avec toutefois des portefeuilles fonciers d'ampleur variée. Les communes, l'État et le Département représentent à eux trois 94 % des surfaces publiques, tandis qu'une myriade d'autres acteurs publics et parapublics se partagent les 6 % restants. La structure spatiale de cette propriété publique (Figure 2) est en relation étroite avec l'occupation du sol (Figure 3). Sur la plaine littorale et dans la vallée de l'Hérault, les propriétés publiques forment des unités foncières en ruban le long des réseaux et une multitude de très petites entités dispersées dans les espaces agricoles et urbanisés. Au sein des massifs naturels de l'arrière-pays et sur les étangs littoraux, au contraire, les propriétés publiques sont moins nombreuses, mais représentent des unités foncières massives, d'un seul tenant, avec des superficies très importantes.

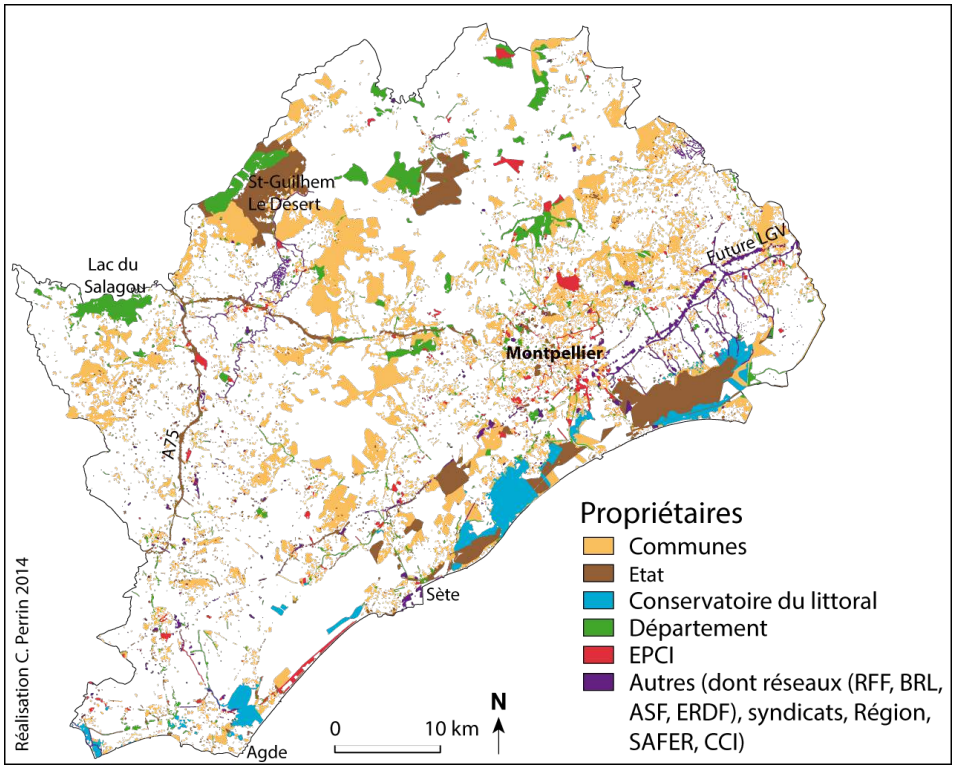
Tableau 1. Superficies des propriétés publiques / Surfaces of public properties.

Propriétaire public	Surface (ha)	Part des propriétés publiques (%)	Part de la superficie totale (%)
Communes	25 418	51,9	9,1
État	14 521	29,7	5,2
dont Conservatoire du Littoral	3 251	6,6	1,2
Département	6 129	12,5	2,2
EPCI	1 562	3,2	0,6
Réseaux (RFF, BRL, ASF, ERDF)	580	1,2	0,2
Syndicats	420	0,9	0,2
Autres (Région, SAFER, CCI, CEN)	311	0,6	0,1
Total	48 940	100 %	17,52 %

Légende : EPCI : Établissements publics de coopération intercommunale, RFF : Réseau ferré de France, BRL : Société Bas-Rhône-Languedoc qui est une société de gestion des réseaux d'irrigation, ASF : Autoroutes du Sud de la France, ERDF : Électricité Réseau Distribution France qui possède les réseaux électriques, SAFER : Société d'aménagement foncier et d'établissement rural, CCI : Chambres de commerce et d'industrie, CEN : Conservatoires d'espaces naturels

Source : Base cadastrale MAJIC2 2012.

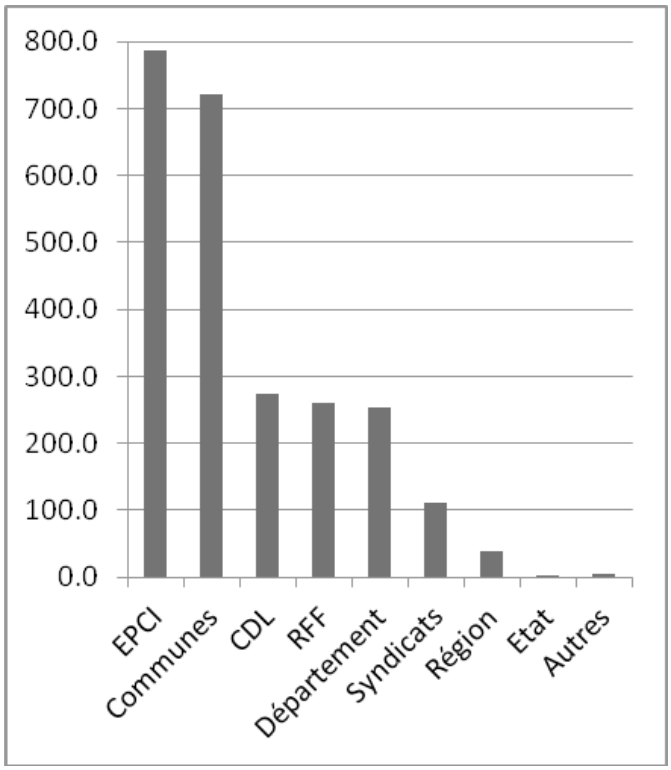
Figure 2. Localisation des propriétés publiques / Public lands.



Sources : Élaboration SAFER Languedoc-Roussillon sur la base cadastrale MAJIC2 de 2012, Base de données Parcellaire de l'IGN.

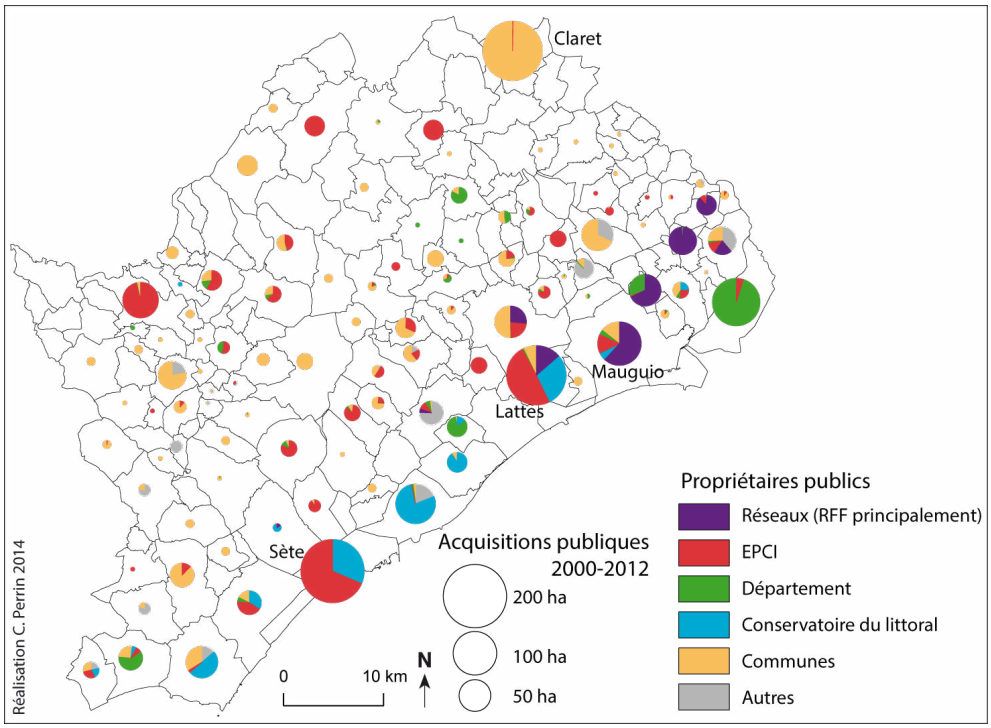
17 Le patrimoine foncier public est stable. Les 3000 intentions d'achat déclarées par des propriétaires publics à la SAFER sur un peu plus d'une décennie représentent moins de 2 500 ha, soit 5 % des propriétés publiques recensées en 2012. Certains gros propriétaires n'interviennent d'ailleurs que rarement sur le marché, tel l'État (Figure 3). Au contraire, les EPCI et les communes sont très actifs sur le marché foncier. Les acquisitions publiques sont principalement localisées dans la plaine littorale, dans des communes déjà très urbanisées et souvent concernées par des projets d'aménagements urbains ou littoraux (Figure 4). Les propriétés publiques représentent ainsi des superficies importantes, assez stables, mais dispersées. Leur intérêt pour l'agriculture est inégal.

Figure 3. Les acquisitions foncières publiques entre 2000 et 2012 (en hectares) / Public land acquisitions between 2000 and 2012 (in hectares).



Source : DIA SAFER Languedoc-Roussillon.

Figure 4. Localisation des acquisitions foncières publiques entre 2000 et 2012 / Public land acquisitions between 2000 and 2012.



Source : DIA SAFER Languedoc-Roussillon.

Des portefeuilles fonciers inégalement mobilisables pour l'agriculture

18 Plus de la moitié des propriétés publiques (52 %) ne sont pas mobilisables pour l'agriculture à cause du relief, de l'occupation actuelle des terrains ou de leur destination d'usage prévue dans les Plans locaux d'urbanisme (PLU)[7] (Tableau 2). Les terres publiques qui ont un intérêt évident pour l'agriculture, parce qu'elles sont situées au sein d'espaces déjà cultivés et qu'elles ne sont pas constructibles[8], représentent tout de même plus de 8 000 ha. Mais elles sont fragmentées en de très nombreuses unités foncières. Elles forment rarement des ilots d'une dimension suffisante pour être le support d'une installation agricole. Enfin, plus de 15 000 ha de propriétés publiques supplémentaires, actuellement situées dans des espaces de garrigue, pourraient éventuellement être mobilisés pour de l'élevage pastoral, d'autant qu'il s'agit d'unités foncières beaucoup plus massives.

Tableau 2. Les superficies des propriétés publiques selon leur intérêt pour l'agriculture / Surfaces of public properties according to their interest for farming.

		PLU : zone non constructible (ou PLU manquant)		Espace sans intérêt pour l'agriculture	Superficie totale
		Intérêt agricole	Intérêt pastoral		
Communes	ha	3354,7	9747	12 316,5	25 418,2
	%	13,2	38,3	48,5	100
État (hors CDL)	ha	526,9	2083	8660,7	11 270,5
	%	4,7	18,5	76,8	100
Département	ha	1285,7	2638,5	2204,5	6128,8
	%	21	43,1	36,0	100
CDL	ha	1945,6	140,7	1164,4	3250,7
	%	59,9	4,3	35,8	100
EPCI	ha	441	380,2	741,2	1562,3
	%	28,2	24,3	47,4	100
Syndicats	ha	206,4	55	158,3	419,6
	%	49,2	13,1	37,7	100
RFF	ha	192,7	36,7	55,8	285,1

	%	67,6	12,9	19,6	100
BRL	ha	86,6	23,0	104,6	214,2
	%	40,5	10,7	48,8	100
Région	ha	7,9	3,7	178,4	190
	%	4,2	2	93,9	100
SAFER	ha	59,2	13,7	30,8	103,6
	%	57,1	13,2	29,7	100
ASF	ha	16,6	11,1	42,6	70,3
	%	23,6	15,7	60,6	100
ERDF	ha	1,7	0	8,3	10
	%	16,8	0	83,2	100
Autres	ha	14,2	0	2,8	17
	%	83,8	0	16,2	100
Total	ha	8139,2	15 132,5	25 668,6	48 940,3
	%	16,6	30,9	52,4	

Légende : PLU : Plans locaux d'urbanisme, CDL : Conservatoire du Littoral, EPCI : Établissements publics de coopération intercommunale, RFF : Réseau ferré de France, BRL : Société Bas-Rhône-Languedoc, SAFER : Société d'aménagement foncier et d'établissement rural, ASF : Autoroutes du Sud de la France, ERDF : Électricité Réseau Distribution France qui possède les réseaux électriques.

L'espace sans intérêt pour l'agriculture regroupe les zones urbaines ou constructibles des PLU, les espaces déjà artificialisés, les espaces naturels couverts par de la forêt ou en forte pente, les surfaces en eau ou en bord d'étangs / Space without interest for farming encompasses urban areas, buildable land, natural areas covered by forests or in steep slopes, areas under water or bordering marshes.

Sources : base cadastrale MAJIC2 2012, BD Alti ® de l'IGN, OcSol SIG-LR, zonages PLU 2013 DDTM.

19 À l'issue de cette analyse spatiale, différents profils de propriétaires publics se dégagent :

- Les communes sont de loin les premiers propriétaires fonciers publics. Elles possèdent 9,1 % de la superficie de la région urbaine (Tableau 1), un chiffre proche de la moyenne nationale de 10 % de propriété communale (Vivier, 1998). Ces propriétés fragmentées sont souvent l'héritage des anciens biens communaux ou sectionnaux (forêts et pâturages exploités en commun). Ces terres appartiennent aujourd'hui au domaine privé des communes. Elles pourraient être remobilisées, notamment pour le pastoralisme. Les communes ne représentent toutefois pas un mais une myriade de propriétaires publics, avec des stratégies foncières différentes.
- L'État est le second propriétaire public. Il possède des petites surfaces dans toutes les communes, mais surtout de très vastes unités foncières d'un seul tenant dans l'arrière-pays (par exemple 2000 ha de forêt domaniale à Saint-Guilhem-le-Désert) et sur le littoral. Les vastes surfaces en eau (étangs) et les massifs naturels boisés de l'arrière-pays n'ont pas

d'intérêt agricole. En revanche, les deux tiers des surfaces détenues à travers le Conservatoire du Littoral (CDL), soit 2100 ha, sont déjà utilisés par des exploitations ou apparaissent intéressants pour l'agriculture ou le pastoralisme, d'autant plus qu'elles sont définitivement protégées de l'urbanisation. Le portefeuille de l'État est globalement stable. Seul le Conservatoire du Littoral est actif sur le marché, avec environ 250 ha acquis depuis 2000.

- Le Département de l'Hérault possède de même à la fois de petites superficies dispersées et vingt domaines plus importants (par exemple autour du Lac du Salagou). Les deux tiers des propriétés du Département, soit près de 4000 ha, ont un intérêt agricole ou pastoral. À l'échelle nationale, il s'agit du troisième plus grand domaine départemental, après les départements provençaux des Bouches-du-Rhône et le Var. L'Hérault a acquis environ 250 ha depuis 2000, principalement dans un objectif de protection de l'environnement (dans le cadre de ses prérogatives en matière de protection des espaces naturels sensibles), mais aussi d'aménagement (dans le cadre de ses compétences sur les collèges et les routes).
- Certaines intercommunalités possèdent des surfaces importantes, et en forte augmentation depuis 2000 (+ 800 ha). Montpellier Méditerranée Métropole détient par exemple 550 ha. Toutefois, une partie importante des terres agricoles possédées par les EPCI est constructible, car ces acquisitions s'inscrivent le plus souvent dans des opérations d'aménagement urbain.
- Parmi les petits propriétaires, certains, comme la Région, ERDF ou ASF, possèdent principalement des terres artificialisées et/ou constructibles sans intérêt pour l'agriculture. D'autres, comme BRL, RFF, la SAFER ou les syndicats et associations de gestion (par exemple des cours d'eau), détiennent une forte proportion de terres agricoles inconstructibles dans leur portefeuille, mais cela ne représente que des superficies assez restreintes à l'échelle de la région d'étude, et souvent très fragmentées, notamment le long des réseaux.

20 Différents réseaux fragmentent effectivement l'étroite plaine agricole littorale, particulièrement entre Montpellier et Lunel. Ils sont illustrés sur la figure 2 par l'emprise linéaire importante de certaines propriétés publiques : le tracé et les abords des autoroutes sont possédés par ASF (pour l'A9) et par l'État (pour l'A75 et A750), ceux de nombreuses routes par le Département, ceux des cours d'eau par des associations de gestion (Associations syndicales autorisées, ASA), ceux du Canal du Bas-Rhône-Languedoc par BRL, et ceux des voies ferrées par RFF, qui a acquis depuis 2000 plus de 250 ha de terres agricoles pour la construction de la nouvelle Ligne à grande vitesse entre Montpellier et Lunel.

21 L'analyse spatiale montre ainsi l'étendue importante des propriétés publiques. Ce résultat a surpris les acteurs publics eux-mêmes, qui n'avaient pas conscience de cette emprise sur le territoire. La moitié de ces terres pourrait avoir un intérêt agricole ou pastoral, mais les unités foncières n'ont pas toujours une taille suffisante pour intéresser pour un exploitant. Leur intérêt pour l'agriculture périurbaine est aussi à nuancer en fonction des stratégies foncières des différents propriétaires.

Des stratégies foncières publiques intégrant rarement l'agriculture

22 L'agriculture est rarement centrale dans les stratégies foncières des acteurs publics, qui sont principalement tournées vers la préservation de l'environnement et l'aménagement urbain ou la création d'infrastructures.

L'action foncière au service de la préservation de l'environnement peut intégrer des terres agricoles

23 Le Département de l'Hérault et le Conservatoire du Littoral possèdent de nombreuses terres agricoles, mais leur action foncière vise la préservation de l'environnement, pas de l'agriculture. La place de l'agriculture dans la stratégie foncière du Département de l'Hérault a beaucoup évolué. Le Conseil Départemental avait délimité au début des années 1980 un vaste périmètre de préemption au titre des Espaces naturels sensibles (ENS) qui incluait les espaces agricoles, une exception en France. De nombreux grands domaines ont été acquis de 1982 à 1992, y compris en périurbain : le but était d'éviter que des propriétés agricoles partent *« entre d'autres mains »*, de lutter contre les incendies et la déprise rurale, mais aussi *« contre les phénomènes de morcellement agricole, c'est-à-dire de division spéculative, soit en périurbain des villes, soit en zone littorale. Avec l'idée de ceinture verte autour des villes »*[9]. Depuis, le Département a recentré ses critères d'acquisition sur la préservation de l'environnement, ce qui va dans le sens de la jurisprudence[10]. Il achète pour conforter les sites ENS existants, la continuité du réseau vert (sentiers de promenade, cours d'eau), la protection de la biodiversité et de certains espaces littoraux. *« En dehors de ces espaces-là, le Département ne compte avoir aucune politique d'acquisition »*. De plus, ses interventions foncières doivent toujours être validées politiquement : *« ça dépend des relations avec le local, de l'avis des élus locaux. Pour que ça marche, il faut une dynamique locale »* (*ibid.*).

24 Ce changement de stratégie foncière s'explique aussi par les coûts de gestion des espaces acquis, et notamment d'entretien du bâti. Depuis 2008, le Département est même *« dans une logique de déstockage (...). Ça permet d'alléger les coûts d'entretien (...). Et très accessoirement c'est une rentrée d'argent pour le Conseil Départemental »*[11]. Il a revendu des terres et des bâtiments acquis dans le cadre des ENS à des communes et à des particuliers. Plusieurs acteurs rencontrés ont critiqué ces reventes, qui ont pour certaines provoqué le scandale dans la presse[12]. Ils considèrent que le Département est le seul acteur public qui serait susceptible d'avoir une action foncière pour la préservation des espaces agricoles, en cohérence avec ses autres missions agricoles, notamment dans le cadre de la mise en œuvre des Périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN). Toutefois, les compétences attribuées aux Départements en matière de soutien à l'agriculture ont diminué depuis nos enquêtes, suite à la loi NOTRe[13].

25 Ainsi, le Département n'acquiert plus de foncier agricole dans un objectif de préservation, il se positionne plutôt dans un *« rôle d'intermédiaire et de soutien aux projets des autres acteurs publics, notamment des communes »*[14] et du Conservatoire du littoral, grâce à la délégation de son vaste droit de préemption Espaces naturels sensibles (ENS).

26 Pour le Conservatoire du littoral (CDL), la situation est un peu différente. Des terres agricoles peuvent entrer dans ses périmètres d'intervention quand *« la maîtrise foncière publique est la condition de la pérennité d'activités économiques traditionnelles, notamment agro-pastorales, qui participent à la gestion de la diversité biologique et paysagère du littoral (élevage extensif dans les zones humides, viticulture dans les espaces méditerranéens exposés à l'incendie) »* [15]. Dans l'ensemble de la région Languedoc-Roussillon, le CDL possède ainsi environ 2 000 ha agricoles sur les 12 000 acquis depuis 1975. Toutefois, le délégué régional souligne que *« le CDL n'a pas de mission particulière à acquérir des terres agricoles. Nous pouvons le faire afin d'éviter la spéculation, parce qu'elles ont un intérêt paysager, d'ouverture au public où sont*

enclavées au sein des secteurs d'intervention ». Son budget d'environ un million d'euros par an ne lui permet d'effectuer qu'entre dix et vingt acquisitions, rarement en périurbain. Sa priorité est de conforter les acquisitions antérieures, selon les opportunités de préemption.

27 L'action foncière au service de la protection de l'environnement peut ainsi intégrer de fait des terres agricoles, mais ces acquisitions ne peuvent pas être justifiées par la préservation de l'agriculture, et elles ont rarement lieu en périurbain du fait du coût élevé du foncier.

Les opérations d'aménagement urbain et la création d'infrastructures déstructurent l'agriculture en périurbain

28 Les acquisitions publiques motivées par un aménagement urbain et la création d'infrastructures contribuent au recul et à la fragmentation des espaces agricoles périurbains. Au sud-est de Montpellier, l'urbanisation est prévue depuis les années 1980. De grands groupes bancaires, commerciaux ou immobiliers ont acheté des terres agricoles en attendant qu'elles deviennent constructibles. Depuis une dizaine d'années, avec l'aménagement programmé d'une gare TGV et d'un nouveau quartier, la métropole *« acquiert à la moindre opportunité, tout cela dans le but de se faire une réserve foncière. L'objectif est de maitriser le foncier dans ce secteur pour en assurer l'urbanisation, comme prévu dans les objectifs d'un Grand Montpellier urbanisé jusqu'à la mer »*[16]. L'achat se fait à l'amiable ou par préemption (avec ou sans révision de prix) dans les périmètres déclarés d'utilité publique, et en dernier recours par expropriation. RFF et ASF acquièrent également des surfaces importantes pour la nouvelle Ligne à grande vitesse entre Nîmes et Montpellier et le doublement de l'A9, à la fois pour l'emprise des infrastructures elles-mêmes et pour les espaces de compensation environnementale[17]. Les espaces agricoles sont souvent privilégiés, car ils sont moins coûteux que les espaces bâtis ou naturels, ce que dénonce un technicien de la Chambre d'agriculture : *« on a dévié le tracé du TGV pour l'outarde, ce petit oiseau, et en même temps on découpe des exploitations en deux sans aucun problème, en s'excusant par des indemnisations ».*

29 Un agriculteur a été exproprié cinq fois depuis vingt ans. Son cas particulier ne peut pas être généralisé : sa propriété est destinée à être enclavée entre l'A9, son doublement et la nouvelle ligne TGV. Il a réduit ses investissements et, à 63 ans, il compte arrêter prochainement, se disant psychologiquement épuisé par ce combat contre la collectivité, alors que son entreprise de pépiniériste viticole était rentable. Il considère les acquisitions publiques comme une *« spoliation »* : *« c'est la mairie qui se substitue à Bouygues pour venir vous mettre en dehors de chez vous, et ensuite vendre à Bouygues et faire sa marge ». « Alors qu'avant, Bouygues serait venue me voir directement. Et moi, je lui aurais fait payer le prix maximum ».* Il dénonce aussi le changement de destination possible des terres acquises par la collectivité. Certaines de ses parcelles, situées en zone inondable, ont été expropriées pour aménager un canal de détournement des crues, puis une partie a été urbanisée, car le canal avait supprimé le risque d'inondation. La Chambre d'agriculture souligne que l'usage à long terme des acquisitions publiques est toujours ambigu : *« le coup classique, c'est la caserne de pompiers en zone agricole, et puis la destination du foncier [acquis par la collectivité] change aux alentours avec le temps ».* L'achat public de terres agricoles est ainsi souvent perçu en périurbain comme une réserve foncière à bas coût pour l'urbanisation.

30 Au-delà des terres directement artificialisées, les projets publics d'aménagement déstructurent donc de vastes espaces agricoles par les anticipations de changement d'usage et la fragmentation des exploitations qu'ils engendrent.

Des collectivités locales acquièrent du foncier agricole pour le préserver

31 La plupart des acquisitions publiques récentes sont le fait des EPCI et des communes (figure 1). La plupart s'expliquent par des projets d'aménagement urbain. Toutefois, certaines collectivités locales développent une action foncière visant la préservation de l'agriculture. Deux communes aux portes de Montpellier acquièrent régulièrement des parcelles agricoles dispersées pour lutter contre la cabanisation : Villeneuve-Lès-Maguelone depuis 1984 et Lavérune depuis 2002 (Perrin, 2013). D'autres communes développent une action foncière agricole pour encourager les circuits courts : la ville de Pézenas a acquis un ilot de 14 ha pour installer un maraîcher et approvisionner la restauration collective publique en produits locaux et biologiques (Chavey et Bertrand, 2015).

32 Montpellier Méditerranée Métropole a également acheté en 2010 deux domaines agricoles (de 10 et 196 ha) (Perrin et al., 2013). Ces domaines représentent près de la moitié des surfaces acquises par cet EPCI entre 2001 et 2012. Les terres sont louées à des agriculteurs. La destination d'usage agricole à long terme de ces propriétés n'était pas garantie lors de l'achat : l'EPCI n'avait pas de compétences agricoles et ces acquisitions pouvaient aussi être envisagées comme des réserves foncières à très long terme pour l'urbanisation. Toutefois, la métropole a depuis fait d'un des domaines un agriparc (Jarrige et Perrin, 2015) et elle a adopté en 2014 une politique agricole et alimentaire (Soulard et Touzard, 2015), dans laquelle elle s'engage pour le maintien de l'agriculture périurbaine.

33 Les collectivités locales intègrent ainsi de plus en plus l'agriculture dans leurs projets de territoire, et cela se traduit parfois par des politiques foncières et d'accès à la terre volontaristes (Guiomar, 2011). De telles initiatives ont notamment été décrites en Ile-de-France (Poulot, 2014), dans le Vaucluse (Jarrige et Napoléone, 2015) ou en Rhône-Alpes-Auvergne (Léger-Bosch, 2015). On manque encore de vision transversale, mais ces initiatives illustrent une prise en compte nouvelle de l'agriculture dans l'action foncière locale, qui pourrait amener à repenser la place de l'agriculture sur les propriétés publiques.

Repenser la place de l'agriculture sur les propriétés publiques à l'échelle locale

34 Si la préservation de l'agriculture apparaît rarement comme l'objectif des acquisitions foncières publiques, l'agriculture pourrait davantage être reconnue dans la gestion des propriétés publiques, y compris comme moyen de préserver l'environnement ou d'entretenir des espaces en attente d'aménagement. Cela nécessiterait une meilleure coordination entre acteurs publics locaux.

Reconnaître l'agriculture comme moyen de préserver l'environnement

35 Le Département, le Conservatoire du littoral et les communes reconnaissent l'agriculture comme un moyen d'entretenir leur patrimoine foncier tout en assurant la protection de l'environnement.

36 Au Conseil Départemental, l'exploitation agricole est perçue comme utile. *« Pour protéger, aménager, valoriser et ouvrir au public ses ENS, le Département ne veut pas le faire sur des espaces déserts ou clos, mais plutôt sur des espaces entretenus par la présence de l'homme »*[18]. Dans les années 1980, plusieurs éleveurs ovins ont été installés avec des conventions d'occupation précaire de dix ans renouvelables. Des parcelles sont également entretenues par des équidés. *« Pour nous, c'est une image convenable d'un foncier utilisé. C'est aussi économique, car il n'y a pas de salarié du Département qui va venir entretenir le terrain. Et depuis quelques années, on inclut des clauses environnementales dans le conventionnement »* (*ibid.*). L'agriculture apparaît donc comme un moyen de gestion du foncier à moindre coût, tandis que les contrats avec des forestiers-sapeurs pour la lutte contre les incendies absorbent une part importante du budget ENS. Les surfaces effectivement louées à des agriculteurs sont cependant réduites et certains sites n'ont pas trouvé de repreneurs lorsque le premier agriculteur est parti à la retraite.

37 Au Conservatoire du Littoral aussi, une partie des terres est entretenue par des agriculteurs dans le cadre d'autorisations d'occupation précaire sur trente ans, révocables, mais transmissibles à la descendance et assorties d'un loyer attractif. Le CDL sélectionne le candidat en lien avec la Commission départementale d'orientation agricole (CDOA) et la Chambre d'agriculture. Il impose un cahier des charges environnemental, mais pas d'ouverture au public, contrairement au Département. Ce sont ensuite les communes ou les EPCI qui gèrent les rapports avec les agriculteurs. Comme pour le Département, le principal problème évoqué réside dans l'entretien du bâti, qui est, selon les cas, utilisé pour l'accueil du public, laissé à l'agriculteur ou détruit pour éviter les occupations illégales.

38 De nombreuses communes mobilisent enfin l'agriculture sur leurs terres pour limiter les risques d'incendie et les inondations. Au Sud de Montpellier, la commune de Lattes met ainsi ses terres gratuitement à disposition pour éviter les incendies de broussailles : *« si quelqu'un vient demander d'utiliser une terre communale que l'on n'utilise pas, on lui prête avec plaisir. Ça nous arrange bien, ça entretient le terrain. Parce que, sinon, on est tenu d'entretenir »*. Un agriculteur exploite ainsi les terres du canal de détournement des crues en échange d'une obligation de fauche. De même sur la commune de Lavérune, les berges du fleuve sont fauchées gratuitement par un centre équestre. Mais la municipalité explique qu'elle ne trouve pas preneur pour remettre en culture d'autres parcelles agricoles qu'elle a acquises dans le cadre de sa politique de lutte contre la cabanisation.

39 Dans l'arrière-pays, l'entretien des garrigues peut motiver des actions foncières publiques intéressantes en faveur de l'agriculture quand il y a un risque d'incendie. Aux abords du Grand Site classé de Saint-Guilhem-le-Désert, deux grands incendies ont eu lieu en 1973 et 1983. Pour éviter la fermeture de la végétation, le Département a acheté 950 ha en 1982. Il a réintroduit le pastoralisme (installation d'éleveurs caprins, hivernage de troupeaux ovins et bovins). En 2005, la municipalité voisine de Montpeyroux a de même mis des garrigues communales à disposition d'un éleveur ovin, puis lui a construit une bergerie,

avec l'aide de financements intercommunaux et européens. En 1982 et 2001, elle a aussi défriché des parcelles de garrigue communale pour permettre l'extension du vignoble et l'installation de jeunes. Toutefois, de telles actions foncières sont rares : les garrigues communales sont rarement entretenues par les municipalités.

40 Pour les communes, le Département et le Conservatoire du littoral, l'agriculture est ainsi un moyen d'entretenir le foncier public en assurant la protection de l'environnement. Cette stratégie, présentée comme « gagnante-gagnante » par les acteurs publics, n'est pas toujours perçue comme telle par les agriculteurs qui s'inquiètent des cahiers des charges contraignants et de la précarité des contrats, liée au statut public de ce foncier. Ils préfèreraient être propriétaires. Toutefois, on peut penser que cette dimension environnementale de l'agriculture sur du foncier public va se développer avec la nécessité d'aménager des trames vertes et bleues et avec les mesures de compensation environnementale. L'environnement peut ainsi être une porte d'entrée pour repenser plus globalement la place de l'agriculture dans les projets d'aménagement.

Penser l'exploitation agricole transitoire ou résiduelle des propriétés publiques acquises pour de l'aménagement

41 Le foncier agricole acquis pour de l'aménagement urbain ou la création d'infrastructures est destiné à changer d'usage à moyen terme, mais la confrontation entre les acquisitions publiques effectuées depuis dix ans et l'occupation actuelle du sol confirme que le pas de temps des aménagements est long. La question de l'exploitation transitoire du sol pourrait donc être mieux intégrée dès l'acquisition.

42 Jusqu'au début des travaux, l'ancien agriculteur continue souvent d'exploiter ses terres. Cela permet au propriétaire public d'éviter les friches. Toutefois, le pépiniériste cité plus haut refuse : *« ce sont des baux d'occupation précaire d'un an et moi je fais de la culture pérenne, donc ce n'est pas possible. Je ne peux pas m'installer sur des terres à court terme pour un projet à long terme. »* Les terres sont donc louées à des céréaliers et à des producteurs de melons qui s'accommodent d'un portefeuille « tournant » de terres en faire-valoir indirect avec des contrats précaires renégociés chaque année. Cette agriculture, en acceptant d'être nomade, se maintient malgré la précarité foncière (Soulard, 2014).

43 RFF explique n'avoir aucune stratégie pour les terres en attente d'aménagement. Leur gestion est considérée comme *« trop complexe de part de la structure foncière (micro-parcellaire). Sur les parcelles acquises depuis longtemps et dont la convention d'occupation précaire ne peut plus être renouvelée, nous laissons faire [cultiver]. Il s'agit d'un accord tacite »*[19]. Mais l'absence d'entretien est parfois problématique pour les agriculteurs voisins. *« Nous avons des terrains avec des vignes que nous ne pouvons pas arracher tant que les fouilles archéologiques n'ont pas commencé et qui pourrissent et répandent des maladies sur les terrains voisins. C'est gênant »*[20], souligne ASF.

44 Par ailleurs, les aménagements n'utilisent pas toujours la totalité de la superficie acquise, ce qui crée des surfaces délaissées autour des tracés d'autoroutes et de voies ferrées. Dans le cas de RFF par exemple, sur 450 ha acquis entre Montpellier et Lunel, 170 ha ne seront pas dans l'emprise finale de la ligne TGV. Ces délaissés sont de petite taille, peu accessibles, parfois soumis à la pollution de l'infrastructure, mais ils forment au total des superficies importantes, comme on le voit sur la figure 2. ASF explique que l'emprise de l'autoroute appartient au domaine public de l'État, mais que les délaissés intègrent son

patrimoine privé après les travaux. La DREAL et le Département ont le même problème de gestion. La DREAL voulait donner une bande de terre le long de l'A75 à une commune qui avait un projet paysager, mais France Domaine – le service de l'État en charge de la gestion des biens fonciers et immobiliers – a refusé ce don. Le Conseil Départemental a récemment conclu un partenariat avec la SAFER pour recenser ses délaissés et évaluer les parcelles qui pourraient être revendues. La DREAL a de même engagé un inventaire de son parcellaire. *« Cependant nous ne trouvons pas forcément de repreneur pour certains terrains, ce qui nous pose des problèmes de gestion. Nos services ne sont pas compétents, il n'y a pas de budget alloué, alors que certains terrains sont soumis à un risque de feux de forêt ou à la cabanisation. (...) Ensuite, on sait très bien que certains agriculteurs voisins les utilisent sans demander et nous ne disons rien »* [21].

45 L'horizon d'aménagement rend ainsi l'usage agricole négligeable, alors que les acteurs publics se trouvent confrontés à des problèmes de gestion. Ils concluent des contrats précaires ou laissent les agriculteurs cultiver tacitement. Mais beaucoup de terres restent en friches. L'exploitation agricole transitoire ou résiduelle des propriétés publiques nous semble ainsi un impensé de l'aménagement qui mériterait une meilleure coordination entre opérateurs fonciers urbains et acteurs agricoles. Dans d'autres pays, des géographes (McClintock et al., 2013) et des architectes (Viljoen *et al.*, 2005) ont d'ailleurs montré le potentiel agricole et de cohésion sociale que peuvent représenter ces espaces publics interstitiels, voire éphémères, dans la construction d'une ville durable.

Intégrer l'agriculture dans une politique foncière locale coordonnée

46 Nos enquêtes soulignent enfin le manque de cohérence et de coordination entre les stratégies foncières des différents acteurs publics sur le foncier agricole, que ce soit pour minimiser l'impact des différents projets d'aménagement sur l'agriculture ou au contraire pour acquérir ensemble du foncier dans un objectif de préservation. La Chambre d'agriculture explique qu'aucune procédure de remembrement n'a pu être menée à bien pour limiter l'impact sur l'agriculture des nombreuses nouvelles infrastructures créées dans l'Hérault depuis quinze ans. « Ici, c'est très individualiste (...). Les personnes ne veulent pas échanger leurs terres. On est bien souvent sur de la culture pérenne »[22]. Dans un contexte de crise viticole, les agriculteurs ne sont pas toujours mécontents de vendre une partie de leurs terres. Certains vont parfois jusqu'à l'expropriation pour en obtenir le meilleur prix possible, souvent avec l'appui des juges qui « ont tendance à faire pencher la balance en faveur des propriétaires »[23].

47 Les partenariats entre acteurs fonciers publics facilitent l'acquisition de terres agricoles dans un objectif de préservation. Des schémas d'intervention foncière (SIF) ont ainsi été définis sur des espaces prioritaires du littoral. « On s'oblige chacun à intervenir dans un secteur défini »[24] : le CDL sur les espaces littoraux, le Département sur les espaces naturels et la SAFER ou la commune sur les espaces agricoles, par délégation du droit de préemption ENS du Département (sauf la SAFER qui utilise son propre droit de préemption). Un tel SIF a été conclu en 1984 sur la commune de Villeneuve-lès-Maguelone, au sud de Montpellier, permettant de nombreuses acquisitions. Il a ensuite été élargi à des communes voisines dans le cadre de la gestion d'un site Natura 2000 par le Syndicat mixte des étangs palavasiens. Toutefois, un responsable du Département souligne que « les ENS, ce n'est pas fait pour le foncier agricole. Le maire de Villeneuve regrettait d'ailleurs de ne pas pouvoir revendre à des agriculteurs ni faire de baux

ruraux » parce que les terres acquises dans le cadre des ENS relèvent du domaine public et doivent être aménagées et ouvertes au public. La SAFER, elle, explique n'avoir pas toujours pu préempter les parcelles agricoles en vente à Villeneuve. « Pas faute de volonté. C'est l'argent qui a manqué ». Les SIF sont ainsi des outils de coordination intéressants pour l'intervention foncière publique. Ils pourraient être utilisés sur des territoires périurbains. De même, les dispositifs PPAEN créent un nouveau périmètre de préemption, et permettent de partager la maîtrise foncière entre acteurs publics, mais très peu ont abouti. Le premier PPAEN de l'Hérault a été approuvé près d'Agde fin 2013. Le coût élevé du foncier et la présence de nombreuses parcelles cabanisées y rendent actuellement difficile la préemption par les acteurs publics.

48 Enfin, sans aller jusqu'à l'acquisition, le portage foncier peut venir en appui aux collectivités qui souhaitent préserver du foncier agricole en périurbain.

49 Avec l'aide de la Région, la SAFER assure de plus en plus fréquemment le portage de terres ensuite rachetées par les collectivités. Selon un représentant de l'ADASEAH, la SAFER « est une bonne interface de gestion des projets des collectivités (...). Et c'est le meilleur outil qui est capable d'apporter la garantie de cet équilibre de décision entre les acteurs agricoles et en face les acteurs publics ». La SAFER est le seul acteur ayant une mission spécifique de préservation des terres agricoles. Grâce à son droit de préemption sur l'ensemble des terres agricoles, la SAFER représente « un formidable outil de surveillance »[25] et de régulation des prix du marché du foncier agricole. Toutefois, la SAFER se retrouve souvent en position délicate suite à l'affaiblissement de la profession agricole, à son manque de moyens financiers et à l'élargissement de ses missions (Sencébé, 2012). En périurbain ou sur le littoral, elle n'a plus les capacités d'intervenir systématiquement pour éviter que les terres agricoles ne soient achetées par des non-agriculteurs. « Elle n'achète que si elle a la possibilité de revendre »[26]. Pour éviter d'avoir à acquérir, la SAFER et le CDL s'étaient d'ailleurs mis d'accord pour imposer des servitudes non aedificandi lors des ventes entre acteurs privés de terrains agricoles, en menaçant de préemption si l'acheteur refusait. Mais ce moyen de pression indolore financièrement pour les acteurs publics a été jugé illégal. Par conséquent, le portage au profit des collectivités apparaît aujourd'hui comme une stratégie pour éviter que les terres agricoles ne soient rachetées par des acteurs privés non agricoles.

50 L'EPF d'État créé en 2008 en Languedoc-Roussillon pourrait aussi faire du portage au profit des collectivités pour préserver des espaces agricoles et naturels (Balny et al., 2009). Toutefois, le directeur général de l'EPF Languedoc-Roussillon considérait en 2012 qu'il y avait une répartition tacite des tâches entre la SAFER qui s'occupait de l'agriculture et l'EPF des projets d'aménagement. Ce n'est pas à l'EPF « de faire des réserves foncières pour protéger l'environnement ou les espaces agricoles. Les collectivités sont déjà pourvues de beaucoup d'outils de protection sans avoir à acheter les terrains. Mais tous les terrains agricoles ne vont pas rapporter beaucoup à leur propriétaire. S'ils n'ont pas de valeur urbaine, on n'a pas vocation à accompagner la préservation des terres agricoles. Les collectivités locales ont tous les moyens de le faire ».

51 Les collectivités locales se retrouvent donc en première ligne dans la gestion des terres agricoles face à l'urbanisation. Seuls les SIF et les PPAEN laissent entrevoir une coordination foncière possible entre acteurs publics.

Conclusion : l'agriculture en marge des stratégies foncières publiques

52 L'objectif de notre article était de mieux cerner l'emprise des propriétés publiques autour de Montpellier et de comprendre si ces terres pouvaient être (re)mobilisées pour des projets agricoles. L'analyse spatiale montre l'étendue importante des propriétés publiques, mais moins de la moitié ont un intérêt agricole ou pastoral, à cause de la nature des terrains, de leur classement au PLU ou du morcellement foncier. Pour affiner ces résultats et identifier les ilots les plus intéressants pour l'agriculture, il pourrait être intéressant de localiser les parcelles situées dans les périmètres irrigables ou à enjeux environnementaux. On pourrait enfin calculer un indice de fragmentation pour travailler en priorité sur les grandes unités foncières d'un seul tenant.

53 Sauf pour quelques collectivités locales, l'agriculture reste en marge des stratégies foncières publiques. Elle n'est pas un motif d'acquisition. Toutefois, elle est reconnue comme un mode d'entretien possible, car tous les propriétaires publics sont confrontés à des problèmes de gestion de leur patrimoine. Au-delà des seules collectivités locales, une nouvelle coordination entre acteurs publics pourrait s'envisager sur le foncier agricole périurbain, en lien avec des schémas d'intervention foncière ou des PPAEN. Car la concurrence d'usages en périurbain nécessite une maîtrise foncière partagée, une planification renforcée et un projet agricole valide pour permettre le redéveloppement de l'agriculture.

54 La propriété publique représente-t-elle dès lors un véritable levier d'action pour préserver le foncier agricole périurbain? Les acteurs publics eux-mêmes peuvent changer de parti d'aménagement et finalement urbaniser des terres agricoles qu'ils auraient acquises dans un objectif de préservation. L'acquisition ne peut donc être pensée indépendamment de la planification. Nous avons aussi constaté la complexité, la méconnaissance et l'inadaptation des moyens de mise à disposition des terres publiques à des exploitants agricoles. Un apprentissage est donc nécessaire pour que les propriétés publiques puissent être davantage mobilisées pour l'agriculture. Nos résultats soulignent enfin que l'acquisition publique de foncier agricole dans un objectif de préservation se heurte pour l'instant à des obstacles juridiques, à un vide de compétences (aucun acteur public n'en ayant explicitement la mission) et de moyens financiers. Cette perspective d'acquisition publique du foncier agricole interroge plus fondamentalement le rapport de la société française à la propriété. Les acquisitions publiques apparaissent légitimes lorsqu'il s'agit de préserver des espaces naturels remarquables, mais elles ne peuvent inclure d'espaces agricoles que si ceux-ci contribuent à la préservation de l'environnement ou à la gestion des risques naturels. Les terres agricoles sont supposées être des propriétés privées, détenues ou louées en bail sécurisé par des agriculteurs. C'est là l'objectif de la création des SAFER et des autres politiques foncières agricoles menées en France depuis la Seconde Guerre mondiale (Coulomb, 1999; Boinon, 2011) : sécuriser l'accès à la terre des agriculteurs, par des droits individuels de propriété complets ou des baux à long terme.

55 Toutefois, la perception des espaces agricoles évolue en périurbain (Perrier-Cornet, 2002). Les citadins en attendent des services environnementaux, récréatifs (Le Caro, 2007) et paysagers ainsi qu'une production alimentaire de proximité et de qualité. La propriété privée et les exploitants agricoles peuvent-ils assumer ces multiples fonctions attendues

de l'agriculture dans le système urbain? Le foncier agricole périurbain pourrait-il être reconnu comme un nouveau bien commun (Herrera, 2010 ; Souchard, 2013)? *« Dans un contexte d'économie de marché où la terre fait l'objet d'âpres concurrences, autour des villes par exemple, son statut de propriété privée peut constituer un obstacle à la construction du territoire »* (Jouve et Vianey, 2012). L'essor d'associations dédiées à l'acquisition foncière citoyenne comme Terre de liens ou Terres du lac (autour d'Annecy[27]) montre qu'une partie de la société considère aujourd'hui la préservation de l'agriculture comme une mission d'utilité publique. Faut-il dès lors revoir la limite entre propriété publique et privée? Le processus de publicisation dont les espaces agricoles périurbains font l'objet (Clément, 2012) invite en tout cas à repenser les modes de gestion foncière pour mieux articuler échelles de décision, formes d'interventions sur le marché et intégration d'enjeux environnementaux, productifs et urbains.

Remerciements

56 Cette recherche a été financée par l'Agence Nationale de la Recherche : projet DAUME n° ANR-2010-STRA-007-01. Elle a bénéficié de l'appui cartographique et statistique d'A. Bouchier, ingénieur à l'INRA, et d'une convention avec la SAFER Languedoc-Roussillon pour l'accès aux données foncières.

BIBLIOGRAPHIE

Antoni, V., 2011, L'artificialisation des sols s'opère aux dépens des terres agricoles, Service de l'observation et des statistiques (SOeS)/Commissariat général au développement durable (CGDD), *Le point sur,* 85, février 2011, 4 p.

Balestrat, M., E. Barbe, J.P. Chéry et P. Lagacherie, 2011, Reconnaissance du patrimoine agronomique des sols : une démarche novatrice en Languedoc-Roussillon, *Norois. Environnement, aménagement, société*, 221, pp. 83-96.

Balny, P., O. Neth et E. Verlhac, 2009, *Protéger les espaces agricoles et naturels face à l'étalement urbain,* Rapports du CDAAER n°1716 et du CDEDD n°005089-02, mai, 49 p.

Barataud, F. et F. Hellec, 2015, L'outil foncier, une solution délicate pour protéger les captages d'eau potable, *Économie rurale*, 347, 3, pp. 3-20.

Bertrand, N., 2013, *Terres agricoles périurbaines. Une gouvernance foncière en construction,* Versailles, Quae, 250 p.

Boinon, J.P., 2011, Les politiques foncières agricoles en France depuis 1945, *Économie et statistiques*, 445, pp. 19-37.

Boisson, J.M., 2005, *La maîtrise foncière, clé du développement rural : pour une nouvelle politique foncière* , Rapport du Conseil économique et social, Paris, 204 p.

Chavey, A. et J. Bertrand, 2015, Projet d'installation agricole dans la Vallée de la Peyne, communication au colloque ASRDLF, Montpellier, 7 juillet 2015

Clément, C., 2012, *La publicisation des espaces agricoles périurbains : du processus global à la fabrique du lieu,* thèse de doctorat en géographie et aménagement de l'espace, Université Montpellier 3, 536 p.

Coulomb, P., 1999, La politique foncière agricole en France, dans : Jouve, A.-M. et N. Bouderbala, *Politiques foncières et aménagement des structures agricoles dans les pays méditerranéens : à la mémoire de Pierre Coulomb*, Montpellier, CIHEAM, *Cahiers Options Méditerranéennes*, 36, pp. 69-94.

Darly, S. et A. Torre, 2008, Conflits liés aux espaces agricoles et périmètres de gouvernance en Ile-de-France (résultats à partir d'analyses de la presse quotidienne régionale et d'enquêtes de terrain), *Géocarrefour*, 83, 4, pp. 307-319.

Dissart, J-C., 2006, Protection des espaces agricoles et naturels : une analyse des outils américains et français, *Économie rurale. Agricultures, alimentations, territoires*, 291, pp. 6-25.

Frenkel, A., 2004, The potential effect of national growth-management policy on urban sprawl and the depletion of open spaces and farmland, *Land Use Policy*, 21, 4, pp. 357-369.

Gérard, Y., 2009, Une gouvernance environnementale selon l'état ? Le conservatoire du littoral entre intérêt général et principe de proximité, *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], 9, 1, URL : https://vertigo.revues.org/8551, Consulté le : 4 avril 2016

Gueringer, A., 2008, Systèmes fonciers locaux : une approche de la question foncière à partir d'études de cas en moyenne montagne française, *Géocarrefour*, 83, 4, pp. 321-329.

Gueringer, A, 2013, Propriété et propriétaires en espace périurbain ou la gouvernance foncière à l'épreuve des logiques privatives, dans : Bertrand, N., *Terres agricoles périurbaines. Une gouvernance foncière en construction*, Versailles, Quae, pp. 37-54.

Guiomar, X., 2011, Les collectivités locales à la recherche d'une agriculture de proximité. *Pour*, 209-210, 2, pp. 169-183

Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), 2011, Nouvelles aires urbaines : L'influence des villes-centre renforcée en Languedoc-Roussillon sous l'effet de la densification et de la recomposition des pôles urbains, *Repères chiffres pour l'économie du Languedoc-Roussillon*, 7, 6 p.

Jacobs, H.M., 2013, La propriété privée est-elle un droit de l'homme ?, *Études foncières,* 165, pp. 10-14.

Jarrige, F., A-M. Jouve et C. Napoleone, 2003, Et si le capitalisme patrimonial foncier changeait nos paysages quotidiens ?, *Courrier de l'Environnement de l'INRA*, 49, pp. 13-28.

Jarrige F. et C. Napoléone, 2015, Comment maintenir des activités agricoles durables face à la pression d'urbanisation? Une politique locale à l'épreuve dans le Vaucluse, dans : Vianey, G., M. Requier-Desjardins, J.C. Paoli, *Accaparement, action publique, stratégies individuelles et ressources naturelles : regards croisés sur la course aux terres et à l'eau en contextes méditerranéens*, Montpellier, CIHEAM, *Options Méditerranéennes : Série B*, 72, pp. 325-338.

Jarrige, F. et C. Perrin, 2015, L'agriparc : outil d'innovation ou de maintien du statu quo pour l'agriculture des territoires urbains? Exemple du domaine de Viviers à Montpellier

Jouve, A.M. et G. Vianey, 2012, Le foncier, une ressource territoriale difficile à construire en périurbain, *Économie rurale*, 330-331, pp. 27-41.

Herrera, C., 2010, A la recherche de la ressource foncière territoriale sur les territoires de montagne, *Revue de Géographie Alpine* [En ligne], 98, 2, URL : http://rga.revues.org/1185

Kalaora, B., 2010, Les zones humides et le Conservatoire du littoral : perceptions et cadre d'expérience, *L'Espace géographique*, 39, 4, pp. 361-374.

Kirat T. et A. Torre, 2006, Conflits d'usage et dynamiques spatiales. Les antagonismes dans l'occupation des espace périurbains et ruraux, *Géographie Économie et Société*, 8, 3, pp. 293-298.

Léger-Bosch, C., 2015, Les opérations de portage foncier pour préserver l'usage agricole : une analyse par les coordinations, les transactions et les institutions. Thèse de doctorat en économies et finances. Université Grenoble Alpes, 153 p.

Le Caro, Y., 2007, *Les loisirs en espace agricole : l'expérience d'un espace partagé*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 431 p.

Martin, S., N. Bertrand et N. Rousier, 2006, Les documents d'urbanisme, un outil pour la régulation des conflits d'usage de l'espace agricole périurbain, *Géographie Économie et Société*, 8, 3, pp. 329-349.

Martin, S., 2013, Défendre l'espace agricole : l'accumulation des textes, dans : Bertrand, N., *Terres agricoles périurbaines. Une gouvernance foncière en construction*, Paris, Quae, pp. 71-80.

McClintock, N., J. Cooper et S. Khandeshi, 2013, Assessing the potential contribution of vacant land to urban vegetable production and consumption in Oakland, California, *Landscape and Urban Planning*, 111, pp. 46-58.

Nahrath, S., 2008, Politique d'aménagement du territoire en Suisse : l'apport de la notion de régime institutionnel de ressources naturelles, in Mele, P., C. Larrue, *Territoires d'action*, Paris, L'Harmattan, pp. 63-94.

Nougarèdes, B., 2011, Quelles solutions spatiales pour intégrer l'agriculture dans la ville durable ? Le cas des « hameaux agricoles » dans l'Hérault, *Norois*, 221, pp. 53-66.

Perrier -Cornet, P., 2002, *Repenser les campagnes*, Paris, DATAR - La Tour-d'Aigues - Éd. de l'Aube, 279 p.

Perrin, C., 2009, *Construire les campagnes méditerranéennes. Usages, aménagement et valorisations du foncier agricole périurbain en Provence et en Toscane (1950-2010)*, Thèse de doctorat Université de Provence Aix-Marseille 1, Facoltà di architettura di Firenze, 748 p.

Perrin, C., 2013, L'intervention publique locale. Quelles leçons à tirer d'une stratégie communale à long terme? L'exemple de Lavérune dans l'Hérault, *POUR*, 220, pp. 207-216.

Perrin, C., F. Jarrige et C-T. Soulard, 2013, L'espace et le temps des liens ville-agriculture : une présentation systémique du cas de Montpellier et sa région, *Cahiers agricultures,* 22, 6, pp. 552-558.

Poulot, M., 2014, L'invention de l'agri-urbain en Île-de-France. Quand la ville se repense aussi autour de l'agriculture, *Géocarrefour*, 89, 1, pp. 11-19.

Sencébé, Y., 2012, La Safer. De l'outil de modernisation agricole à l'agent polyvalent du foncier : hybridation et fragmentation d'une institution, *Terrains & travaux*, 20, 1, pp. 105-120.

Souchard, N., 2013, Vers un élargissement des référentiels de l'action publique, faire avec les voix de la société civile ?, dans : Bertrand, N., *Terres agricoles périurbaines. Une gouvernance foncière en construction*, Versailles, Quae, pp.155-174.

Soulard, C-T., 2014, Les agricultures nomades, une caractéristique du périurbain, *Pour*, 4, 224, pp. 151-158.

Soulard, C-T. et I. Touzard, 2015, Construire une politique agricole et alimentaire métropolitaine. Proposition méthodologique à partir du cas de Montpellier, Colloque de Géographie Rurale, Valenciennes, 25-28 septembre 2015.

Vanier, M., 2008, *Le pouvoir des territoires : essai sur l'interterritorialité*, Paris, Economica Anthropos, 160 p.

Vivier, N., 1998, *Propriété collective et identité communale. Les biens communaux en France, 1750-1914*, Paris, Publications de la Sorbonne, 352 p.

Viljoen, A., K. Bohn et J. Howe, 2005, *Continuous productive urban landscapes : designing urban agriculture for sustainable cities*, Amsterdam, Elsevier, San Diego, Architectural Press, 304 p.

NOTES

1. Les SAFER sont des sociétés anonymes de droit privé, sans but lucratif et ayant des missions d'intérêt général. Elles ont été créées par la Loi d'Orientation Agricole de 1960 (LOA) comme des outils de régulation du marché foncier agricole, visant la constitution d'exploitations familiales viables de taille moyenne. Leurs missions ont depuis été élargies au développement rural (cf. Sencébé, 2012).
2. L'aire urbaine comptait 540 000 habitants en 2011. Entre 1999 et 2008, sa population s'est accrue de 17,2 % et sa superficie de 18 % (INSEE, 2011), ce qui illustre un processus d'étalement urbain et de périurbanisation.
3. Il s'agit des services de l'État déconcentrés à l'échelle du département, travaillant sous l'autorité du préfet.
4. Les DIA sont un outil de suivi des transactions foncières et non une base des acquisitions. Ce sont des promesses de vente : toutes n'aboutissent donc pas à une vente effective, mais elles permettent malgré tout d'analyser les stratégies d'acquisition des différents acteurs.
5. Ce travail a été réalisé en 2012 par Romain Gaudard dans le cadre d'un stage de Master 2 géomatique sur « L'influence des propriétaires publics et parapublics sur la gestion du foncier agricole périurbain ». Ce stage financé par le projet ANR DAUME a pu être réalisé grâce à un partenariat avec la SAFER Languedoc-Roussillon.
6. Services déconcentrés des ministères correspondant à l'échelle régionale.
7. Les couches OcSols et PLU utilisées ici ont une résolution de l'ordre du 1/25 000e. Cette échelle est adaptée pour estimer l'intérêt agricole ou pastoral d'un espace, mais elle ne permet pas de connaître avec précision l'occupation réelle de chaque parcelle. Un travail de classification du patrimoine agronomique des sols de la région Languedoc-Roussillon a récemment été réalisé (Balestrat et al., 2011), mais son échelle de fiabilité au 1/250 000e ne permet pas de l'utiliser pour des analyses locales. La nature cadastrale déclarée dans la base MAJIC2 a, au contraire, l'avantage d'une résolution spatiale optimale : elle donne l'occupation du sol de chaque parcelle. Mais elle n'est pas toujours renseignée et est sujette à de nombreuses imprécisions (Gueringer, 2013). Enfin, l'inclusion d'une parcelle agricole dans une zone constructible d'un PLU ne signifie pas qu'elle soit toujours destinée à être urbanisée à court terme, mais cela remet en cause l'usage agricole : il n'est pas impossible, mais doit être conçu comme transitoire (cf. *infra*).
8. Nous avons agrégé aux espaces inconstructibles les espaces où les données des PLU sont absentes (communes non couvertes par un PLU ou document non disponible auprès de la DDTM). Il s'agit pour la plupart de communes rurales de l'arrière-pays. Plusieurs situées dans des sites classés où l'urbanisation est très étroitement encadrée. PLU manquant : Saint-Guilhem-le-Désert, Pégairolles-de-Buèges, Saint-Jean-de-Buège, Rouet, Buzignargues, Campagne, Galargues, Aumelas, Valmascle, Mérifons, Cazouls-d'Hérault, Clermont l'Hérault, Mourèze, Salasc. PLU partiellement manquant : Paulhan, Castries, Causse-de-la-Selle, Lacoste, Lézignan-la-Cèbe, Agde, Montbazin.
9. Un ancien responsable de l'Agence foncière du CD (entretien juillet 2012).

10. Un arrêt du Conseil d'État du 16 juin 1995 a ainsi annulé un périmètre ENS sur deux communes des Yvelines en considérant que l'objet d'un ENS ne peut pas être le maintien de l'activité économique agricole, même si des terres agricoles peuvent être incluses dans un périmètre ENS si elles ont le caractère d'espaces naturels sensibles.
11. Un nouveau responsable du service foncier du CD (entretien juillet 2012).
12. Il y a notamment eu des articles dans le Canard Enchaîné. Mais les reventes ont été reconnues comme légales en raison de la distinction entre domaine public et domaine privé du Département. Les ENS appartiennent au domaine public et sont donc inaliénables tant qu'ils sont entretenus. En l'absence d'aménagement et d'entretien depuis plus de dix ans, ils tombent dans le domaine privé du Département qui est alors libre de les revendre.
13. La loi 991 du 7 août 2015 portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République a remanié la distribution des compétences entre les différentes collectivités territoires.
14. Un responsable du service agricole du CD (entretien juin 2012).
15. Critères affichés par le Conseil d'administration national du CDL.
16. Selon un technicien de la SAFER.
17. La compensation est obligatoire pour tout projet d'aménagement portant atteinte à l'environnement depuis 2010.
18. Entretien avec un ancien responsable de l'Agence foncière du CD.
19. Une responsable du pôle foncier pour le projet de contournement Nîmes-Montpellier de RFF.
20. Un responsable du service foncier de la direction opérationnelle d'ASF.
21. Un responsable du service infrastructures de la DREAL LR.
22. Un employé de la Chambre d'agriculture.
23. Le directeur général de l'EPF.
24. Selon le délégué régional du CDL.
25. Selon le délégué régional du CDL.
26. Un responsable du CD.
27. [en ligne] URL : http://terresdulac.over-blog.com/

RÉSUMÉS

Cet article explore le rôle que pourraient jouer les propriétés publiques dans le maintien ou le redéveloppement de l'agriculture périurbaine. Il s'appuie sur une analyse de la structure spatiale des propriétés publiques et des acquisitions publiques et sur des entretiens semi-directifs conduits dans la région urbaine de Montpellier. Les résultats montrent que les propriétés publiques représentent une emprise spatiale considérable, mais que moins de la moitié des surfaces a un intérêt pour l'agriculture en raison de leur morcellement, de la nature des terrains ou des perspectives d'urbanisation. L'agriculture est marginale dans les stratégies foncières des acteurs publics et parapublics, dont les acquisitions et la gestion foncières sont rarement coordonnées sur un même territoire. Toutefois, quelques communes et intercommunalités développent des stratégies de préservation du foncier agricole. D'autres acteurs publics se tournent vers l'agriculture pour entretenir les terres en leur possession. Ils montrent ainsi que les propriétés publiques peuvent être un levier pour maintenir ou redévelopper l'agriculture en périurbain.

This paper explores the potential role of public properties in the maintenance or redevelopment of urban agriculture. It is based on a spatial analyzis of public properties, public acquisitions and on in-depth interviews in Montpellier city region. The results show that the public properties represent a considerable spatial extent, but less than half of the surfaces has an interest for agriculture due to land fragmentation, the specific features of land or urbanization perspectives. Agriculture remains marginal in public land strategies. Public and parapublic land acquisition and management are rarely coordinated. However, some local authorities develop strategies for farmland protection. Other public bodies turn to agriculture to maintain the land in their possession. They show that public properties could thus become a lever to maintain or redevelop agriculture on the urban fringe.

INDEX

Mots-clés : inventaire foncier, agriculture urbaine, protection du foncier agricole, gouvernance
Keywords : land inventory, urban agriculture, farmland preservation, governance

AUTEUR

COLINE PERRIN

Chercheure en géographie, INRA- SAD, UMR Innovation, 2, pl. Pierre Viala, 34 000 Montpellier, France, courriel : coline.perrin@montpellier.inra.fr