

Ville-Campagne: L'enjeu foncier

Pierre-Antoine LANDEL

Chef de projet du CDRA VALDAC
Président de l'Établissement Public du SCOT
Rovaltain Drôme-Ardèche

Conclusion de la matinée

Depuis plus d'un an, les deux territoires des CDRA de Valence Drôme Ardèche Centre et Drôme des Collines ont décidé de coopérer ensemble, dans le cadre d'un programme expérimental mis en place par l'Etat dans le cadre de la nouvelle Politique Agricole Commune. Il s'agit d'animer un processus, permettant de définir une stratégie d'avenir, au travers d'un développement des relations « Ville-campagne ». Définir une stratégie, c'est articuler une situation de départ, avec un but à atteindre, en mobilisant des moyens adaptés aux ressources du territoire. C'est cette démarche que nous proposons d'appliquer à la question foncière, qui reste centrale dans toute politique de développement territorial.

Au départ, une situation de concurrence

Ville campagne, c'est aussi l'histoire d'une relation problématique. Longtemps, les deux termes ont été opposés ; traduisant une relation de concurrence entre les deux entités. Cet antagonisme traduisait déjà une forme de lutte pour l'espace, qui est probablement un des traits essentiels de la condition humaine. Comme le souligne Edgar PISANI, « le problème foncier est effectivement présent partout : aux moments les plus décisifs de la vie de chacun, dans les délibérations des Conseils municipaux, dans l'acte de l'architecte et de l'urbaniste ».

Aujourd'hui, malgré un dispositif réglementaire et législatif très important, les chiffres posent la question du devenir de l'agriculture : D'après les statistiques du Ministère de l'Agriculture, les sols agricoles représentent encore en 2009 plus de la moitié du territoire. Ils perdent en moyenne 93 000 hectares par an, sur les trois dernières années. Au total, ce sont 255 ha de terre agricole qui disparaissent chaque jour, soit un département en moyenne tous les 4 ans. Les espaces dits naturels en occupent plus du tiers. Parmi eux, la forêt, qui a longtemps progressé, ne semble plus gagner de terrain. Les espaces artificialisés progressent donc et atteignent désormais 9% de la superficie totale du territoire.

Les espaces agricoles représentent 37% de la surface totale du territoire VALDAC et 64% de la surface totale de la Drôme des Collines, contre moins de 44% en moyenne sur la Région Rhône-Alpes. Les espaces forestiers et naturels représentent respectivement 57% du territoire VALDAC et 28% de la Drôme des Collines (sources SAFER et DGI). D'après les études foncières faites en 2007



au niveau des deux CDRA, les évolutions sont les suivantes : -149 ha/an de consommation des terres agricoles sur la Drôme des Collines entre 1999 et 2005 et sur le VALDAC, c'est 140 ha de terres qui ont perdu chaque année leur vocation agricole sur la même période.

La mise en place des premières démarches relatives au Schéma de Cohérence Territoriale nous amène à examiner les autorisations de changement de vocations des sols. Le risque est grand de l'approfondissement de la fracture entre ville et campagne, au travers de la mise en place d'une guerre des tranchées, comptabilisant dans chaque commune les superficies perdues ou gagnées au nom de l'agriculture. Cette situation risque rapidement de stériliser toute capacité de dialogue entre les communes et intercommunalités, pour créer les conditions d'un devenir viable.

L'agriculture et la gestion harmonieuse de l'espace, au cœur du projet de territoire

Nous faisons le pari que la relation entre Villes et Campagnes peut être porteuse d'avenir si elle arrive à traiter deux défis partagés : nourrir la ville et structurer l'espace autour d'un projet partagé. La révolution agricole de 1962 a été marquée par une convergence entre les besoins des sociétés et les aspirations des agriculteurs. Aujourd'hui, après plusieurs années de crises, les besoins évoluent et l'on peut se demander si l'issue ne repose pas sur la reconstruction du lien entre la ville et la campagne. Les réflexions en cours sur le projet de territoire affectant l'espace situé entre les agglomérations de Valence, Romans Bourg de péage et Tain l'Hermitage, montrent que l'espace et l'agriculture constituent deux ressources essentielles pour construire notre projet.

En effet, les signaux faibles des changements montrent que l'agriculture renforce ses liens avec la ville, au travers de productions de qualité, commercialisés dans plusieurs magasins de proximité, répondant ainsi aux attentes des consommateurs et réduisant l'impact des transports sur notre territoire. Cela nécessite une adaptation des structures de production et des exploitations en conséquence.

L'espace du territoire ROVALTAIN reste une ressource essentielle pour le développement à plusieurs titres. D'une part, il est entouré des magnifiques paysages des deux départements de l'Ardèche et de la Drôme, qui constituent des potentiels d'attractivité importants, à l'heure de l'hyper concentration urbaine. D'autre part, sa structure en triangle, polarisés autour de 3 agglomérations, maillés de bourgs centre et de villages vivants, la dotent d'une forte capacité d'adaptation, face aux défis auxquels nous sommes confrontés, avec en première lieu, la recherche de sens au développement. Nous sommes persuadés qu'il s'agit là d'une condition essentielle de la mobilisation des ressources humaines qui seront nécessaires pour faire face aux défis auxquels nous serons confrontés, pour permettre de lutter et de s'adapter au changement climatique, et de faire face aux mutations énergétiques,

Mieux mobiliser les outils existants

Face à ces défis, notre objectif est d'arriver à un projet d'ensemble, permettant de renforcer la place de l'agriculture, tout en contribuant au développement harmonieux du tissu urbain. Pour ce faire, plusieurs outils existants pourraient être mobilisés.



VALENCE AGGLO
Sud Rhône-Alpes

Romans – Bourg de Péage expansion
Développement économique



avec le soutien financier de Rhône-Alpes

Le premier a trait à l'observation de la réalité, avec la nécessité d'une meilleure diffusion des études et observatoires mis en œuvre par les CDRA. . Nous avons mis en œuvre des moyens pour que ces études et informations soient facilement accessibles, en particulier au travers de nos sites internet. Nous devons veiller à ce que ces observatoires puissent être utiles pour les communes et intercommunalités, et qu'ils soient compatibles avec les périmètres des SCOT.

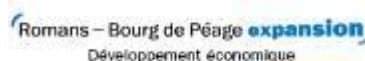
Le second est relatif aux zonages, avec plusieurs échelles d'intervention. Nous avons vu ce matin l'échelle communale avec les ZAP (Zones Agricoles Protégées), qui pourraient être un instrument important pour la construction des Plans Locaux d'Urbanisme (PLU). Une première proposition pourrait être d'étudier la possibilité de leur généralisation, dès lors qu'une commune met en place un PLU ou une révision de ce dernier. Dans un premier temps, nous allons informer les communes de l'existence de ce dispositif et des subventions susceptibles d'être mobilisées.

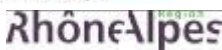
La cohérence d'ensemble pourrait être recherchée avec le Conseil général dans le cadre de la mise en place des périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN). Le Rhône est l'un des deux départements français à avoir mis en place cet outil. Son application concerne notamment le périmètre du SCOT de l'agglomération lyonnaise, où a été identifié un programme ambitieux en matière de protection de l'agriculture. Si leurs périmètres proposés sont validés après consultation des collectivités et enquête, c'est plus de la majorité des terres agricoles de l'agglomération qui seront préservées. Dans ce cas, il faudra un décret interministériel pour réviser à la baisse un périmètre. Le coût total de ce programme d'action est de 5,7 Millions d'euros entre 2010/2016.

Ces outils ouvriraient la voie à des outils de préemption des terres à protéger, ce qui renforcerait considérablement l'impact des politiques mises en œuvre. Au-delà des possibilités d'intervention des collectivités territoriales, nous pensons que d'autres ressources pourraient être mobilisées. Par exemple, nous sommes dans un territoire fortement impacté par les grands ouvrages linéaires, tels que les autoroutes, les TGV. Nous avons pu mesurer l'efficacité des dispositifs mis en place par la SNCF, en parallèle à la construction des lignes nouvelles. Ne pourrait-t-on pas élargir le dispositif, en proposant que toute implantation nouvelle ayant un impact important sur l'espace (ex : zones commerciales, bâtiments logistiques) fasse l'objet d'une aide au stockage de terres pour une superficie équivalente, dont le financement serait assuré par l'investisseur. Il s'agirait là d'un outil efficace, y compris pour le développement de projets d'habitat durable, en permettant aux communes et intercommunalités de disposer de stocks fonciers, leur permettant de mieux maîtriser la destinée de nombre de parcelles.

Enfin, la Région Rhône-Alpes intervient dans le cadre des Projets Stratégiques Agricoles et de Développement Rural (PSADER) et des dispositifs de formation continue des agriculteurs. Il existe déjà un PSADER sur Valdac et un PSADER est en projet sur Drôme des Collines. Ces outils pourraient à terme constituer un des socles de base de la mise en place d'un programme d'action partenarial concernant les zones que l'on souhaite protéger sur le SCOT, où la Région (avec autres acteurs) pourrait intervenir en lien avec les dispositifs des CDRA.

Pour mettre en place cette stratégie ambitieuse, nous pourrions enfin solliciter les crédits du FEADER, qui viendraient ainsi compléter ces dispositifs, tout en répondant aux objectifs de l'Union



avec le soutien financier de 

Européenne dans le cadre de la réforme de la PAC. Ainsi notre territoire pourrait être positionné comme pionnier à l'échelle européenne, d'un modèle capable de répondre aux besoins de l'agriculture et des campagnes, tout en favorisant le développement de villes vivables.

Je vous remercie.



VALENCE AGGLO
Sud Rhône-Alpes

Romans – Bourg de Péage **expansion**,
Développement économique

avec le soutien financier de **Rhône-Alpes**



Comment appréhender la question foncière dans les territoires ?

Sylvie DUVILLARD

Géographe

Pacte-Territoires, CNRS Grenoble

Résumé de l'intervention

S'interroger sur la place du foncier agricole dans les politiques d'aménagement nécessite de se questionner sur les enjeux relatifs au foncier sur un territoire dans leur globalité. C'est dans ce cadre que Sylvie Duvillard, géographe, nous a proposé son éclairage lors de cette matinée.

La question foncière est notamment abordée par les juristes, les économistes, les aménageurs et urbanistes, selon les spécificités propres à leur domaine. Le géographe propose quant à lui une vision transversale.

1. Quelques constatations sur les territoires

1.1. Les effets des lois et des normes

Les espaces périurbains et ruraux sont des espaces à enjeux où la question foncière nécessite d'être gérée dès l'élaboration du projet de territoire.

Or, première constatation, bien que les outils et lois ne manquent pas en matière de droit du sol, tout se passe comme si les effets des lois et des normes étaient inversement proportionnels à leur nombre. **L'inflation de la norme n'est pas synonyme dans les faits d'une meilleure préservation et gestion globale du foncier sur un territoire.**

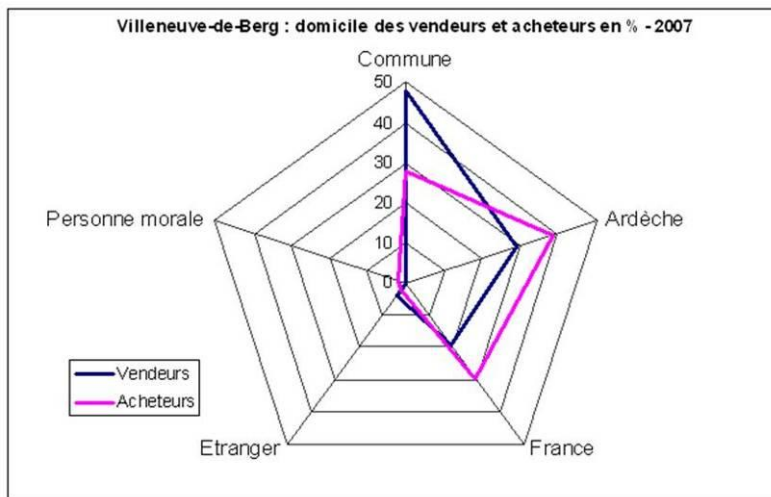
Par ailleurs, les effets non intentionnels des politiques publiques ne sont jamais posés.

1.2. Des effets du marché – les impacts d'une commune à l'autre.

L'accès au foncier s'inscrit dans un cadre concurrentiel, créant des déséquilibres et impactant sur les stratégies résidentielles. Sylvie Duvillard nous a exposé le cas de Villeneuve-de-Berg (*Sud Ardèche*) et du Pays du Mont Blanc (*Haute Savoie*) où l'accès au foncier et au logement par la population active est concurrencé par des investisseurs extérieurs à la commune ou au territoire.

En Sud Ardèche, les acheteurs de biens immobiliers dans l'ancien sont principalement des non autochtones, payant un prix plus élevé que les acheteurs locaux. Cette situation a pour effet de reporter la population locale, souhaitant acquérir un bien immobilier, vers des terrains à bâtir. Ce qui, par ricochet, favorise la périurbanisation.





Stratégie résidentiel en sud Ardèche

Doc 1 – Lieu de résidence des acheteurs et des vendeurs – commune de Villeneuve-de-Berg

Dans le Pays du Mont Blanc, les montants engagés par les locaux sont également inférieurs que ceux engagés par les acheteurs extérieurs au territoire. On note un décalage fort sur certaines communes touristiques, entre la demande locale potentielle et l'offre accessible par les locaux. Ce décalage pousse les résidents à réaliser leur projet immobilier en dehors de leur commune d'origine. C'est ainsi que certaines communes, notamment de fond de vallée ou encore accessibles (par exemple Passy) qui jouent le rôle de réceptacle des habitants issus des territoires touristiques (Megève, Chamonix) ou bloqués (Sallanches), sont amenées à subir une pression foncière supplémentaire.

Cette pression sur le marché a même conduit la commune de Chamonix à réfléchir comment favoriser l'accès à la propriété aux actifs de la commune dans un nouveau lotissement communal.

Ce constat amène à **réfléchir aux impacts d'une politique foncière communale sur les communes environnantes**.

1.3 Le rôle des propriétaires

Enfin, Sylvie Duvillard a rappelé le poids des propriétaires en France, acteurs incontournables dans toutes actions relatives à un projet foncier (capacité à vendre, plus value).

2 Les enjeux sur les territoires périurbains

2.1 Les enjeux politiques – le pouvoir des maires

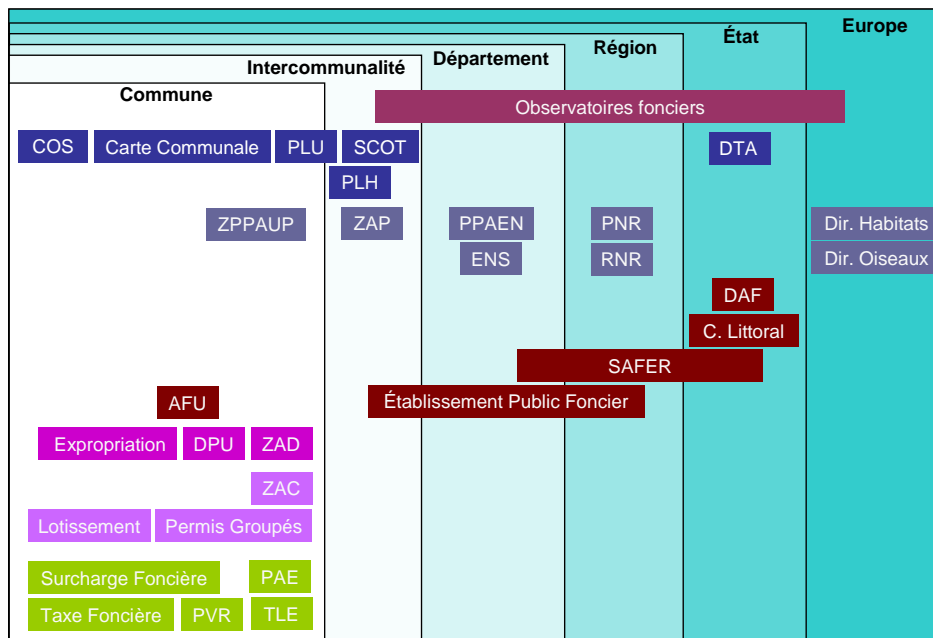
Pour Sylvie Duvillard, **le rôle de l'état sur le foncier est relatif**. Celui-ci se montrant « impuissant » à faire de la planification globale dans un contexte mondialisé où l'on ne maîtrise pas, à l'échelle d'un état, l'économie.

Aussi, la **gestion des sols reste la prérogative des communes**. Si lors de la mise en place de la décentralisation, il était « indispensable que les collectivités locales puissent s'impliquer dans l'aménagement de leur commune sans avoir à le subir au travers d'une gestion pesante de l'urbanisation » (Orhon – chercheur - 1982) , il semble dorénavant que « les maires ont trop de pouvoirs » Vincent Renard 2010 (directeur de recherches au CNRS).

2.2 Les enjeux fonciers périurbains: quels acteurs ?

Dans ce cadre, **nous pouvons nous questionner sur le rôle et les moyens d’agir des acteurs en matière de politique foncière périurbaine**. Aussi, il apparaît **que la commune possède l’essentiel des outils**. Or, l’ingénierie foncière n’est pas maîtrisée par les communes.

Il est également ajouté qu’en termes de préservation du foncier, les structures qui ont le discours le plus vigoureux ne sont pas forcément celles qui peuvent agir le plus.



Doc 2 Les outils pour la préservation et la gestion du foncier - Source : WYON T., 2008.

2.3 Les enjeux prospectifs: quelle stabilité dans le temps

La préservation du foncier est en principe assurée par les outils de planification, notamment ceux réalisés à l’échelle communale (Plan Local d’Urbanisme). Or, on note que les PLU et SCOT (Schéma de Cohérence Territoriale) semblent instables. « *Un PLU est par nature toujours en révision, un Scot est par nature toujours en préparation* » (Vincent Renard 2010). **Plus les PLU sont instables, plus la spéculation foncière est importante**. Il faut en effet 10/15 ans d’application d’une politique volontariste et continue pour que le découplage des prix entre zone urbaine et protégée soit perceptible.

2.4 Les enjeux sociaux : qui vient habiter dans le périurbain?

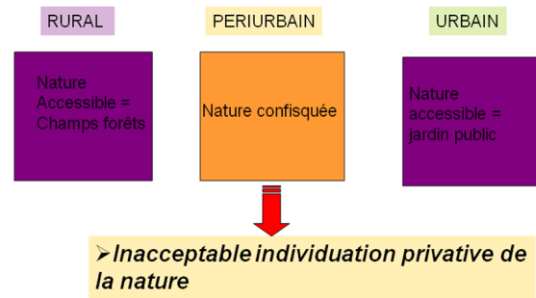
La préservation du foncier a également un impact en termes de représentation, notamment eu égard la place de la nature dans l’imaginaire collectif.

Dans cette optique, le périurbain apparaît comme un espace dévalorisé. L’espace rural est perçu comme naturel, accessible (champs, forêt) quand bien même on oublie la présence d’agriculteurs, sources de revenus. Dans les espaces urbains, la nature est accessible par les équipements collectifs (jardin public).

Quant aux espaces périurbains, la nature apparaît comme confisquée, privatisée par une catégorie socio professionnelle : les classes moyennes qui y établissent à la fois leurs résidences principale ou secondaire.



Enjeux sociologiques dans le périurbain



2.5 Enjeux économiques : les implantations d'activités dans l'étalement urbain

La construction de logements n'est pas la seule responsable de la consommation foncière sur les territoires. Les implantations d'activités excentrées sont autant sinon d'avantage responsables de l'étalement urbains que les implantations résidentielles: la construction de logements ne représente que 50 % du volume total de la construction tandis que les 50% restant concernent surfaces commerciales, locaux d'activités, d'entreposage, de bâtiments publics etc... .

2.6 Les enjeux agricoles

La politique urbaine opposée à politique agricole?

La politique urbaine s'occupe d'organiser la croissance ; cette législation s'applique à **l'occupation et à la maîtrise du sol** considéré comme le support de l'aménagement.

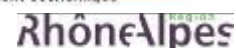
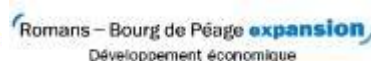
Tandis la politique agricole dans ses implications foncières vise à l'amélioration de la **production agricole**.

L'aménagement de l'espace versus structure des exploitations

L'agriculture n'est appréhendée que sous l'angle de **l'entreprise** et de **la production** et non sous celui de **l'aménagement de l'espace : la politique foncière agricole aménage des structures des exploitations**, pas de l'espace. Comment penser le développement agricole sous l'ange territorial ?

Pour finir l'exposé, Sylvie Duvillard note, en matière d'outil, qu'il y a encore peu de Zones Agricoles Protégées en France. Elle rappelle la nécessité du dialogue avec les propriétaires.

« 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 politiques foncières fondent tout à la fois notre civilisation et notre système de pouvoir, façonnent nos comportements »
E. Pisani, Utopie foncière, 1977



avec le soutien financier de