



# Planification communale, concertation locale et préservation des espaces naturels et agricoles dans deux départements méditerranéens en France

Romain Melot, Brigitte Nougaredes

## ► To cite this version:

Romain Melot, Brigitte Nougaredes. Planification communale, concertation locale et préservation des espaces naturels et agricoles dans deux départements méditerranéens en France. 10. Séminaire FONCIMED 2017, Réseau d'Echanges, d'Enseignement et de Recherches sur la Question Foncière en Méditerranée (FONCIMED). FRA., Nov 2017, Thessaloniki, Grèce. 170 p. hal-02738375

HAL Id: hal-02738375

<https://hal.inrae.fr/hal-02738375v1>

Submitted on 2 Jun 2020

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

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



Alexander IETT  
Département d'Agronomie  
Grèce



CIHEAM - Institut Agronomique  
Méditerranéen de Montpellier  
France



Institut National de la Recherche  
Agronomique  
France

FONCIMED  
RESEAU CIHEAM-INRA

## Actes du FONCIMED2017 Résumés étendus

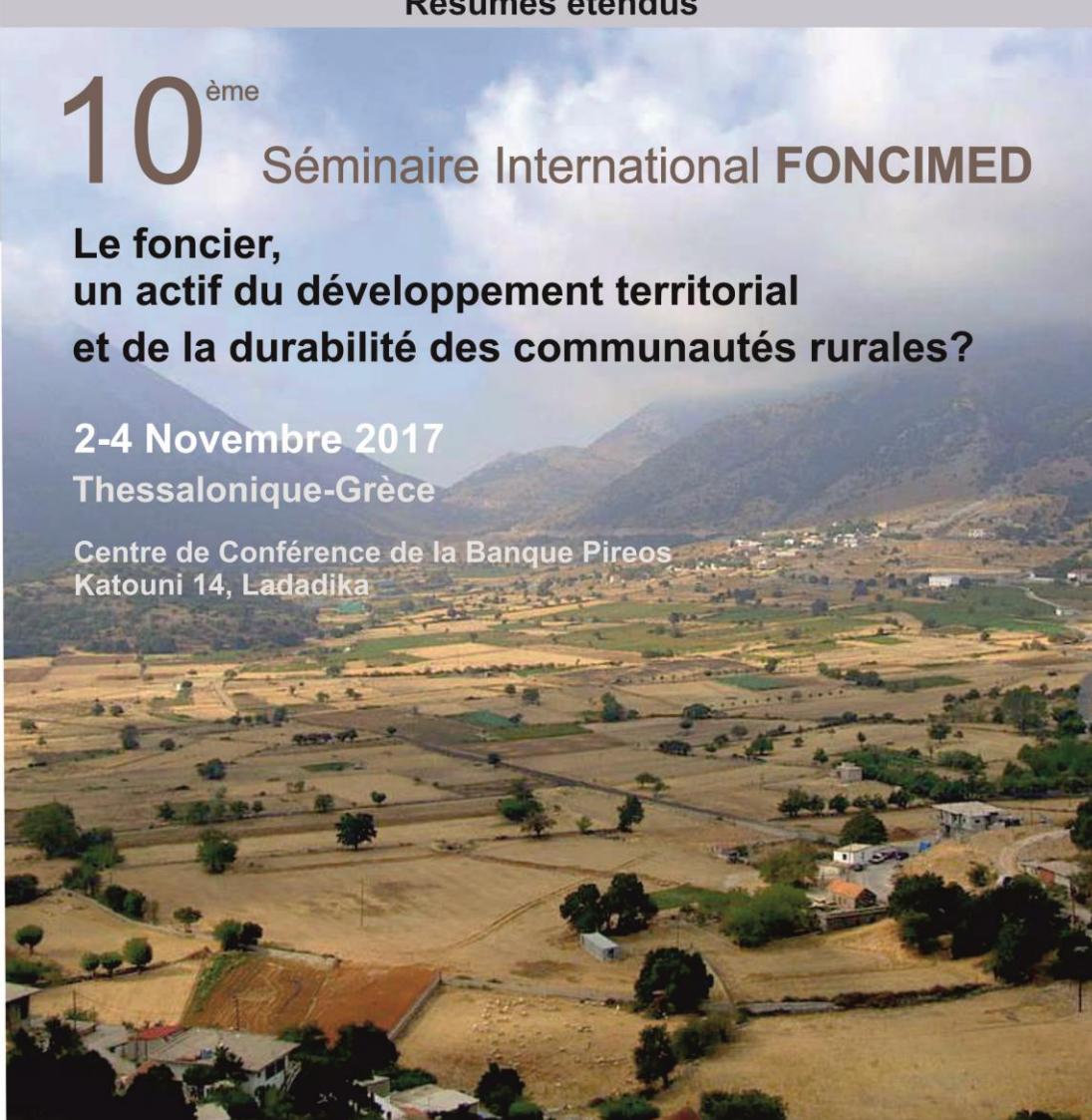
10<sup>ème</sup>

Séminaire International FONCIMED

**Le foncier,  
un actif du développement territorial  
et de la durabilité des communautés rurales?**

**2-4 Novembre 2017  
Thessalonique-Grèce**

Centre de Conférence de la Banque Pireos  
Katouni 14, Ladadika



**FONCIMED.** Réseau CIHEAM-INRA de recherche et d'échange sur le foncier méditerranéen.

10ème Séminaire Annuel "*Le foncier, un actif du développement territorial et de la durabilité des communautés rurales?*", Thessaloniki, 2-4 Novembre 2017

**FONCIMED.** Network CIHEAM-INRA for research and exchange on Mediterranean land tenure.

10th Annual Seminar "*Land tenure as an asset for territorial development and the sustainability of rural communities?*", Thessaloniki, 2-4 November 2017

---

## Séance 2- La reterritorialisation de l'agriculture

# Planification communale, concertation locale et préservation des espaces naturels et agricoles dans deux départements méditerranéens en France

Romain Melot (1), Brigitte Nougarèdes(2)

(1) INRA Sadapt, AgroParisTech, France, [romain.melot@agroparistech.fr](mailto:romain.melot@agroparistech.fr)

(2) INRA Innovations, Montpellier SupAgro, France, [brigitte.nougaredes@inra.fr](mailto:brigitte.nougaredes@inra.fr)

---

**Mots clés:** Planification, terres agricoles, espaces naturels, Méditerranée, concertation

---

## Contextualisation de la problématique et objectifs principaux de la communication

Depuis quelques années, le champ des enquêtes sur les pratiques en matière de planification d'urbanisme s'élargit pour inclure la notion de « planification rurale » (rural planning) (Frank & Reiss, 2014). Au travers d'études réalisées en Grande-Bretagne (Edwards et al., 2001), en Irlande (Gkartzios & Scott, 2012), en Norvège (Harvold & Nordahl, 2012) ou encore en Belgique (Kerselaers et al., 2013), la faiblesse de l'expertise disponible en zone rurale est ainsi souvent pointée, concernant tant les enjeux de maîtrise économe des espaces ou de durabilité des projets d'aménagement. A l'occasion de la définition des choix locaux en matière de réglementation d'urbanisme, les différents acteurs en présence (résidents, associations locales, propriétaires fonciers, exploitants agricoles) expriment leurs revendications en se référant à des registres de légitimité de nature diverse (droit à bénéficier des plus-values liées à la conversion des terres, droit à un cadre de vie préservé des nuisances du voisinage,...) (Kerselaers et al., 2013).

---

## Séance 2- La reterritorialisation de l'agriculture

La recherche de terrains jusqu'en zone rurale est liée principalement à des considérations financières (le prix des terrains des pôles urbains et des couronnes périurbaines reléguant les ménages pauvres sur les franges), mais aussi sociales et juridiques. Aux Etats-Unis, Sullivan et Olmedo ont montré que certaines communes rurales contrôlent moins strictement l'habitat informel que les communes des pôles urbains (Sullivan & Olmedo, 2015). En outre, dans les pays où la planification d'urbanisme est peu directive ou ineffective, les propriétaires ruraux bénéficient du faible niveau de réglementation pour valoriser le plus possible les possibilités de construction de leurs terrains. Dans ce contexte, le déficit de planification, s'il peut stimuler une première phase d'urbanisation, est également la cause de la stagnation ou du déclin des bourgs ruraux à partir d'un certain étage. Un tel cycle a été mis en évidence à propos de la croissance spontanée des communes rurales périphériques dans la Roumanie des années deux mille (Soaita, 2013).

L'adoption d'une perspective sociologique sur la planification s'appuyant sur des outils d'enquête a pour intérêt de questionner empiriquement les modèles théoriques de planification. A titre d'exemple, Dijk et Vlist ont pu ainsi fortement nuancer l'opposition classique entre modèles de planification « cadrés par le plan » (plan-ledmodels) (Pays-Bas, France, Allemagne), et modèles « cadrés par le projet » (project-led model), dont le système britannique de planification est censé être l'archétype. Aux Pays-Bas, la planification d'urbanisme s'est en effet organisée autour de la mise en place de règles flexibles et de larges possibilités de dérogations sont aménagées au niveau local (Dijk&Vlist, 2015). Aux Pays-Bas également, des observations menées sur un panel de communes soulignent par exemple qu'il est très fréquent que l'obtention de permis de construire suive immédiatement l'adoption de plans d'urbanisme, ce qui laisse à penser que le permis et le règlement sont en pratique très souvent conçus conjointement (Buitelaar& Sorel, 2010). La « sécurité juridique » des modèles continentaux « cadrés par le plan » apparaît toute relative au terme de ces constats et l'opposition classique entre la planification en opportunité « à l'anglaise » et la planification continentale « sous le règne du droit » en ressort fortement nuancée. En France, la planification communale brouille fréquemment les frontières entre réglementation et autorisation en facilitant l'ajustement du règlement sur des demandes de permis de construire (Melot, 2016).

Dans les territoires ruraux et périurbains, les terres agricoles sont le réservoir principal pour l'urbanisation. Pour freiner l'artificialisation des sols, la législation française a introduit depuis les années 2000 différents outils destinés à préserver les espaces agricoles et naturels : nouveaux instruments de planifications (à l'échelle intercommunale), encadrement des permis de construire dans les zones agricoles et, en 2011, nouvelles instances de contrôle des décisions communales et intercommunales au niveau départemental : les commissions de consommation des espaces agricoles, devenues en 2015 « commissions de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers ». Les commissions de préservation ont pour objectif de sensibiliser les élus à une maîtrise économique de l'espace et à une préservation de l'activité agricole sur leur commune.

**FONCIMED.** Réseau CIHEAM-INRA de recherche et d'échange sur le foncier méditerranéen.

10ème Séminaire Annuel "*Le foncier, un actif du développement territorial et de la durabilité des communautés rurales?*", Thessaloniki, 2-4 Novembre 2017

**FONCIMED.** Network CIHEAM-INRA for research and exchange on Mediterranean land tenure.

10th Annual Seminar "*Land tenure as an asset for territorial development and the sustainability of rural communities?*", Thessaloniki, 2-4 November 2017

---

## Séance 2- La reterritorialisation de l'agriculture

Composées de représentants de l'Etat, des élus locaux, de la profession agricole, des propriétaires fonciers, d'organismes intervenant dans la gestion foncière et d'associations environnementalistes, les commissions rencontrent les élus et émettent un avis sur les projets locaux en matière d'aménagement et certains permis de construire. Différents enjeux sont abordés dans le cadre des controverses que suscite l'examen des projets. Suivant quels critères un projet d'aménagement est-il considéré comme correctement motivé ? Quelles alternatives promouvoir face à des projets d'urbanisation ? De quelle manière orienter l'écriture de la réglementation pour pérenniser l'activité agricole (autorisation des changements de destination, préservation des bâtiments, circulation des engins) face à des usages résidentiels ? Comment évaluer l'application des nouveaux principes autorisant les constructions agricoles ?

### Méthodologie et sources utilisées

Pour cerner ces questions, diverses méthodes d'enquête sont mises à profit : analyse des avis rédigés par les commissions, observation de réunions, entretiens auprès des participants. L'observation sociologique de ce type d'instances de concertation vise à comprendre la manière dont se construit un consensus local autour d'une façon de concevoir l'usage raisonnable d'une ressource (les terres agricoles). Dans un premiers temps, nous proposons de présenter les résultats d'une analyse quantitative menée dans 10 départements français sur un échantillon de recommandations émises par les commissions à propos de 200 communes environ. Ces communes ont soumis leur projet de planification (plans locaux d'urbanisme) à l'avis des commissions durant l'année 2013. Nous proposons par la suite d'approfondir ces analyses par la présentation d'études de cas dans les deux départements méditerranéens de l'Hérault et du Vaucluse, en introduisant des éléments liés à la réforme du dispositif en 2015, incluant dorénavant les enjeux de préservation des espaces naturels au-delà des seuls espaces agricoles.

### Conclusions

Nous nous intéressons aux modalités d'émergence d'une « doctrine » commune, c'est-à-dire à la manière dont un collectif d'acteurs aux intérêts hétérogènes au sein des commissions s'accorde pour proposer une interprétation du droit cohérente et homogène face à la diversité des situations locales. Plus largement, nous considérons que l'étude des débats menés dans le cadre de ces instances est susceptible d'éclairer la manière dont se construit localement un compromis sur l'avenir des terres agricoles, en particulier dans les régions urbaines méditerranéennes caractérisées par une forte pression foncière (aires littorales et périurbaines).

---

## Séance 2- La reterritorialisation de l'agriculture

### Références bibliographiques

- Buitelaar, E., Sorel, N., 2010. Between the rule of law and the quest for control: Legal certainty in the Dutch planning system. *Land Use Policy* 27, 983–989. doi:10.1016/j.landusepol.2010.01.002
- Dijk, T. van, Vlist, A. van der, 2015. On the interaction between landownership and regional designs for land development. *Urban Stud* 52, 1899–1914. doi:10.1177/0042098014544764
- Edwards, B., Goodwin, M., Pemberton, S., Woods, M., 2001. Partnerships, Power, and Scale in Rural Governance. *Environ Plann C Gov Policy* 19, 289–310. doi:10.1068/c12m
- Frank, K.I., Reiss, S.A., 2014. The Rural Planning Perspective at an Opportune Time. *Journal of Planning Literature* 29, 386–402. doi:10.1177/0885412214542050
- Gkartzios, M., Scott, M., 2012. Gentrifying the Rural? Planning and Market Processes in Rural Ireland. *International Planning Studies* 17, 253–276. doi:10.1080/13563475.2012.696476
- Harvold, K., Nordahl, B., 2012. Planning in Rurbania: rural policy and the planning system in Norway. *Town Planning Review* 83, 213–232. doi:10.3828/tpr.2012.12
- Kerselaers, E., Rogge, E., Vanempten, E., Lauwers, L., Van Huylenbroeck, G., 2013. Changing land use in the countryside: Stakeholders' perception of the ongoing rural planning processes in Flanders. *Land Use Policy* 32, 197–206. doi:10.1016/j.landusepol.2012.10.016
- Soaita, A.M., 2013. Romanian Suburban Housing: Home Improvement through Owner-building. *Urban Stud* 50, 2084–2101. doi:10.1177/0042098012471980
- Sullivan, E., Olmedo, C., 2015. Informality on the urban periphery: Housing conditions and self-help strategies in Texas informal subdivisions. *UrbanStud* 52, 1037–1053. doi:10.1177/0042098014533733