



HAL
open science

Les plans locaux d'urbanisme, des outils insuffisants pour gérer le foncier agricole périurbain : une comparaison Provence - Toscane (1960-2010)

Coline Perrin, . Association de Science Régionale de Langue Française

► To cite this version:

Coline Perrin, . Association de Science Régionale de Langue Française. Les plans locaux d'urbanisme, des outils insuffisants pour gérer le foncier agricole périurbain : une comparaison Provence - Toscane (1960-2010). 48. Colloque de l'ASRDLF : Migrations et Territoires, Jul 2011, Schœlcher, France. 17 p. hal-02805552

HAL Id: hal-02805552

<https://hal.inrae.fr/hal-02805552>

Submitted on 6 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.



Association
de Science Régionale
de Langue Française

48^{ème}
colloque

ASRDLF 2011

6, 7 et 8 Juillet, Schoelcher - Martinique

Migrations et Territoires



<http://asrdlf2011.com/>

LES PLANS LOCAUX D'URBANISME, DES OUTILS INSUFFISANTS POUR GERER LE FONCIER AGRICOLE PERIURBAIN : UNE COMPARAISON PROVENCE – TOSCANE (1960-2010)

Perrin, Coline

INRA, UMR Innovation, 2, pl. Pierre Viala, 34 060 Montpellier cedex 1, France ; coline.perrin@supagro.inra.fr,
04 99 61 20 63, 04 67 54 58 43

Résumé

Pourquoi la plupart des documents locaux d'urbanisme n'ont-ils pas permis de limiter l'urbanisation des espaces agricoles périurbains, et ce, malgré l'affichage d'une volonté politique croissante et la multiplication des outils réglementaires et des zonages environnementaux ? Cet article a pour objectif de montrer le lien entre la gestion du foncier agricole par les documents locaux d'urbanisme et les modalités d'urbanisation des espaces agricoles depuis les années 1960. La situation est particulièrement complexe dans les régions méditerranéennes où le marché foncier est tiré simultanément par les dynamiques urbaines et touristiques très fortes. L'analyse s'appuie sur des entretiens semi-directifs et le dépouillement des archives municipales d'urbanisme, réalisés sur sept communes en Provence et en Toscane. L'analyse comparative souligne l'insuffisance de la réglementation pour réguler l'urbanisation des terres cultivées en périurbain et offre des pistes pour élaborer une gouvernance foncière qui intégrerait davantage enjeux et acteurs agricoles et urbains.

Mots-clés : agriculture périurbaine, zonage, conflits, jeux d'acteurs, régulation, Méditerranée.

Introduction

La périurbanisation n'est pas un mode de croissance urbaine durable. Elle provoque un recul et une déstructuration de l'espace agricole par « mitage » (Slak, 2000) et crée une incertitude sur la destination d'usage des sols à moyen terme. La dispersion des constructions dans les espaces ouverts (agricoles et naturels) a aussi des coûts collectifs élevés (Camagni et Gibelli, 2002). L'idéal même de ville-campagne ou de ville-nature est en fait insoutenable du point de vue tant éthique, qu'esthétique et environnemental (Berque, Bonnin et Ghorra-Gobin, 2006 ; Gibelli et Salzano, 2006).

La prise de conscience publique des problèmes liés à la périurbanisation est ancienne (Mayoux, 1979 ; Segesa, 1994, Larcher, 1998). En réponse, tous les cinq ans, une loi d'orientation agricole offre un nouvel outil pour protéger les espaces agricoles de l'urbanisation : en 1999 les ZAP¹, en 2005 les PAEN², en 2010 les CDCEA³.

¹ Les Zones agricoles protégées ont été définies par la Loi dite Voynet n°574 / 1999.

² Les Périètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains sont issus de la loi n°157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

Pourtant, non seulement l'artificialisation des terres agricoles se poursuit (EEA 2006), mais elle s'est accélérée, atteignant en France 78 000 ha par an en moyenne (Agreste, 2010). La puissance publique n'a donc pas réussi à limiter l'urbanisation des espaces agricoles en périurbain, et ce, malgré l'affichage d'une volonté politique croissante et la multiplication des outils réglementaires et des zonages environnementaux : « *il y a un cauchemar dans le placard de l'aménagement du territoire en France : la périurbanisation* » (Vanier, 2008).

Le foncier agricole se trouve en fait au centre de nombreux conflits d'aménagement en périurbain. Propriété privée et support de la production agricole, le foncier agricole est convoité en périurbain par l'urbanisation mais il est aussi de plus en plus perçu comme un espace public aux fonctions multiples : paysage et cadre de vie, nature et environnement, loisirs et patrimoine (Perrier-Cornet, 2002), un bien commun pour la population rurale et citadine (Donadieu, 2008). Le foncier agricole se trouve ainsi valorisé pour de nouveaux usages tant privés (jardin d'agrément) que publics (paysage) et notamment pour ses aménités (Tolron, 2002).

La situation est particulièrement complexe dans des régions méditerranéennes comme la Provence et la Toscane, où le marché foncier est tiré par les dynamiques urbaines mais aussi par de fortes dynamiques touristiques. La concurrence entre usages agricoles, urbains et récréatifs favorise une spéculation sur le foncier agricole et des stratégies d'attente chez les agriculteurs propriétaires qui peuvent gagner potentiellement beaucoup plus par la valorisation de leur patrimoine foncier que par leur activité productive (Jarrige, Jouve et Napoleone, 2003).

Les plans d'urbanisme d'échelle communale ont été les principaux outils de gestion de la destination des sols, en France comme en Italie, mais ils laissent aux communes une grande latitude de choix. Comme le soulignait Yves Jegouzo (Boisson, 2005, p.75) : avec les plans locaux d'urbanisme, « *on peut protéger l'agriculture, mais, par contre, on n'est pas obligé de le faire* ».

Dès lors, comment doit-on utiliser les plans d'urbanisme pour réussir à limiter l'urbanisation des espaces agricoles ? Notre hypothèse est que la pérennité de l'agriculture dépend moins d'une réglementation stricte de l'occupation des sols que des jeux d'acteurs articulant leurs propres stratégies foncières privées avec les politiques publiques.

De nombreux travaux, en France (Renard, 2008 ; Castel, 2007) comme en Italie (Gibelli, 2006 ; Baldeschi, 2008), ont souligné l'échelle inadéquate de l'urbanisme municipal et les lacunes structurelles des plans locaux d'urbanisme, soumis à de multiples pressions individuelles, notamment de la part des propriétaires cherchant à obtenir des droits à bâtir (Daligaux, 1999 ; Peltier, 2010). Au-delà de leur fonction de règlement du droit des sols, les documents d'urbanisme sont aussi des outils de régulation des conflits d'usage de l'espace agricole périurbain (Martin *et al.*, 2006).

Des études de cas centrées sur une agglomération ou quelques communes ont clarifié la place et le rôle de la profession agricole dans les processus d'aménagement urbain (Cadène, 1990 ; Bacconnier, 2006 ; Vianey, 2006). Elles ont souligné les nouvelles fonctions des espaces agricoles au sein des régions urbaines, leur multifonctionnalité (Thareau, 2006 ; Duvernoy, 2002 ; Vianey *et al.*, 2006). Elles ont aussi montré comment l'agriculture pouvait être instrumentalisée par les projets urbains (Bertrand *et al.*, 2006 ; Darly et Torre, 2009).

Mais aucune étude ne montre concrètement l'impact sur les espaces agricoles de la prise en compte de l'agriculture dans les plans d'urbanisme. Cet article a donc pour objectif de préciser comment la gestion du foncier agricole par l'urbanisme municipal explique les modalités d'urbanisation des espaces agricoles périurbains depuis les années 1960.

Notre analyse s'appuie sur le dépouillement des archives municipales d'urbanisme et une série d'entretiens semi-directifs effectués entre 2004 et 2007 auprès d'agriculteurs, d'élus, de techniciens de l'urbanisme, etc., sur sept communes périurbaines provençales et toscanes (Perrin, 2009).

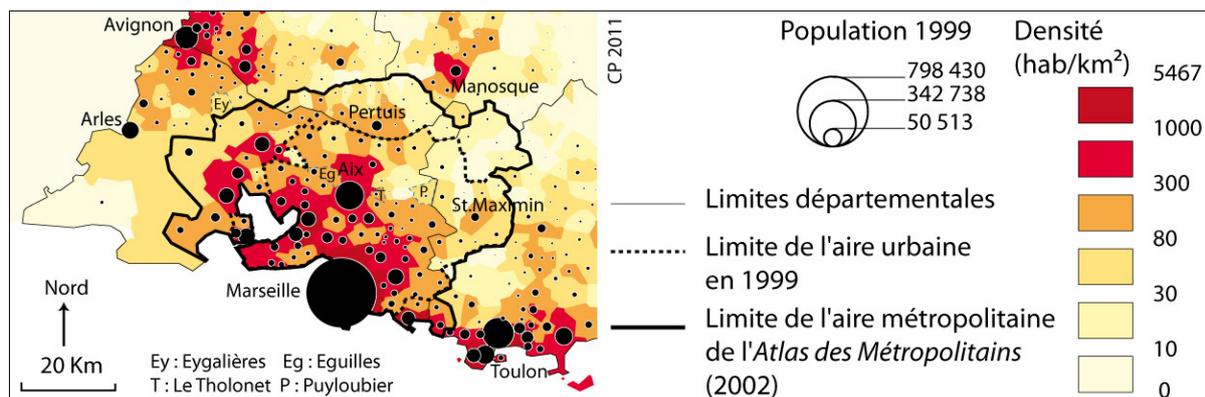
Après avoir présenté rapidement le contexte régional et institutionnel provençal et toscan (1), cet article montre comment les acteurs locaux ont utilisé collectivement les plans d'urbanisme pour gérer, limiter ou légitimer l'urbanisation des espaces agricoles de manière très différente selon les communes (2), ce qui ouvre une discussion sur les plans d'urbanisme comme outils de gouvernance territoriale (3).

³ Les « Commissions départementales de la consommation des espaces agricoles » créées par la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 devront être consultées quand les projets d'urbanisme conduisent au déclassement de surfaces agricoles.

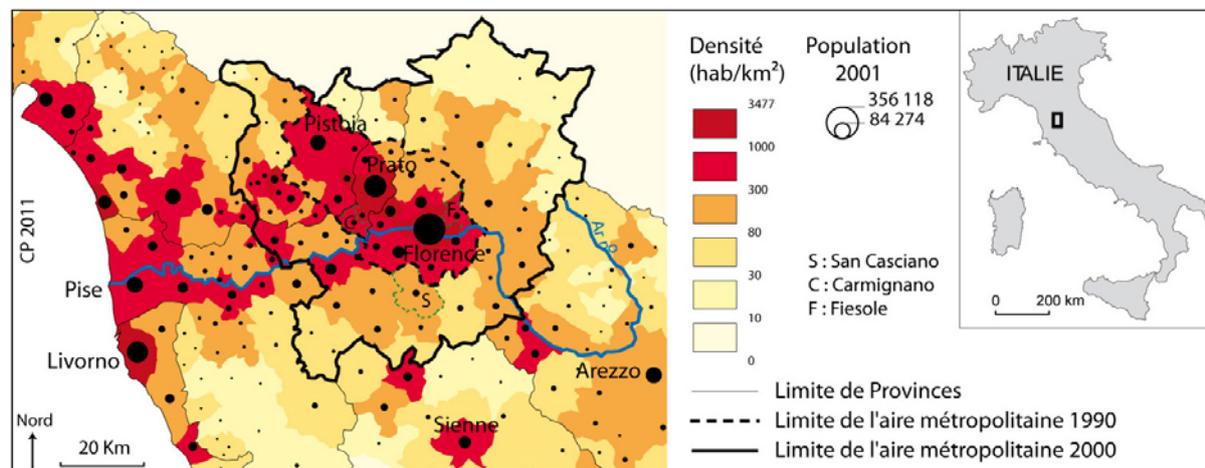
1. Une approche comparée Provence – Toscane

1.1. Deux régions métropolitaines polycentriques où l'agriculture recule face à la périurbanisation

Autour d'Aix-en-Provence et de Florence, les campagnes sont prises dans un processus de métropolisation qui les fait ressembler aux périphéries d'autres villes européennes. Les chercheurs français décrivent une « *ville émergente* » (Dubois-Taine et Chalas, 2002) constituée d'« *espaces hétérogènes et pas nécessairement contigus* » (Ascher, 1995), les chercheurs italiens parlent d'une « *ville diffuse* » (Indovina, 1990 ; Secchi, 2000), d'« *urbanisations dispersées* » (Barattucci, 2006). Les aires métropolitaines d'Aix-Marseille et de Florence-Prato-Pistoia forment désormais de vastes régions urbaines polycentriques (cartes 1 et 2).



Carte 1 : l'aire métropolitaine d'Aix-Marseille (localisation des 4 communes étudiées)



Carte 2 : l'aire métropolitaine de Florence-Prato-Pistoia (localisation des 3 communes étudiées)

Face à la périurbanisation, l'agriculture a reculé : le nombre d'exploitations a été divisé par deux entre 1980 et 2000⁴, la SAU⁵ a diminué de 12,7 % autour d'Aix-Marseille et de 20,2 % autour de Florence. Les espaces agricoles sont désormais fragmentés par le développement des infrastructures et l'extension des zones industrielles, commerciales et résidentielles.

Toutefois, les campagnes provençales et toscanes sont aussi des espaces emblématiques. Elles ont une image internationale similaire, attirant chaque année des touristes et de nouveaux habitants. Leur renommée s'appuie sur un héritage culturel, un art de vivre, de beaux paysages et les mêmes produits du terroir : le vin et l'huile

⁴ Le nombre d'exploitations agricoles a diminué de 55,6 % entre 1979 et 2000 (INSEE, RGA) dans l'aire métropolitaine marseillaise (périmètre de la carte 1, repris de *l'Atlas des Métropolitains* (Collectif, 2002)) et de 43,9 % (ISTAT) dans l'aire métropolitaine florentine (périmètre de la carte 2, correspondant aux trois provinces de Florence, Prato et Pistoia, reconnu par la région Toscane comme aire métropolitaine par décret depuis 2000).

⁵ Hors fourrages.

d'olive, autant de symboles de la Méditerranée. La préservation de l'agriculture périurbaine représente donc un enjeu particulier pour les villes de Florence et d'Aix-en-Provence parce que leur image est étroitement liée aux belles campagnes environnantes.

Pour mieux comprendre la gestion du foncier agricole périurbain, nous avons choisi une méthode inductive fondée sur la comparaison des documents d'urbanisme et de l'urbanisation des espaces agricoles de sept communes proches d'Aix-en-Provence et de Florence. Ces communes étaient toutes soumises à une pression foncière urbaine et/ou touristique et présentaient encore des espaces agricoles plantés de vignes et d'oliviers offrant une valorisation potentielle par le terroir. Nous sommes donc partie du terrain, des archives, des entretiens et des cartes pour analyser le jeu des acteurs locaux et les politiques publiques d'urbanisme, et tenter ainsi d'expliquer les différentes modalités d'urbanisation du foncier agricole périurbain depuis les années 1960.

1.2. Chronologie comparée des instruments de gestion du foncier agricole périurbain en Provence et en Toscane (1960-2010)

Une série d'outils dans le domaine de la planification, de la fiscalité et de l'acquisition foncière publique peuvent être utilisés pour gérer la croissance urbaine. Depuis les années 1960, en Provence comme en Toscane, la régulation publique de l'urbanisation du foncier agricole s'est effectuée principalement par une planification des usages des sols fondée sur le zonage, suivant une chronologie très similaire (tableau 1).

Provence	Toscane
Années 1950-60 : les constructions sont autorisées sur tout terrain d'au moins 5 000 m ² , avec un accès routier et une adduction d'eau.	Années 1950-60 : constructions sans autorisation hors des centres urbains
1962 : création des zones d'aménagement différées (ZAD) ouvrant un droit de préemption au prix des terrains un an avant l'approbation de la ZAD.	1962 : création des PEEP (<i>piano per l'edilizia economica e popolare</i>) permettant l'expropriation au prix des terrains 2 ans avant l'approbation du projet.
1967 : la loi d'orientation foncière (LOF) crée les POS (plans d'occupation des sols) qui délimitent des zones agricoles (NC) constructibles pour les seuls besoins de l'agriculture. Les plans sont validés par la direction départementale de l'équipement (DDE).	1967 : la loi Ponte instaure les permis de construire hors centre urbain et limite les constructions à un volume bâti maximum de 0,1 m ³ /m ² . Les plans d'urbanisme PRG (<i>piano regolatore generale</i>) sont approuvés par le ministère des travaux publics.
	1968 : un décret (DM 1444) restreint le volume constructible maximum à 0,03 m ³ /m ² dans les zones rurales (E) des PRG.
1983 : lois de décentralisation, les compétences d'urbanisme reviennent aux municipalités.	1972 : 1 ^{ère} décentralisation : les compétences d'urbanisme reviennent à la région Toscane. Les PRG sont adoptés en conseil municipal, avant d'être éventuellement corrigés puis approuvés par la région.
2000 : loi SRU (solidarité et renouvellement urbain) : <ul style="list-style-type: none"> - Les PLU (plan local d'urbanisme) remplacent les POS. - La planification intercommunale est relancée avec les schémas de cohérence territoriale (SCoT). 	1995 : loi régionale n°5/1995 : <ul style="list-style-type: none"> - Subsidiarité renforcée : les compétences d'urbanisme reviennent aux municipalités. - Les PRG sont remplacés par les PS (<i>piano strutturale</i>), - La planification supracommunale est relancée à l'échelle provinciale et régionale.

Tableau 1: chronologie des principaux outils d'urbanisme en Provence et en Toscane

En Europe du Nord, les outils fonciers et fiscaux ont souvent permis à la collectivité de récupérer la plus-value liée à l'urbanisation⁶. En Europe du Sud-Ouest en revanche, en France et en Italie en particulier, le bénéfice de l'urbanisation revient au propriétaire initial du terrain, sous réserve de corrections fiscales. Sauf dans les zones de préemption ou d'expropriation : en 1962, dans les deux pays, une loi permet de délimiter des zones d'expansion urbaine où les terrains pouvaient être acquis par la puissance publique au prix agricole (ZAD en France, PEEP en Italie). Cette logique d'appropriation publique du foncier – et de la plus-value d'urbanisation – s'est toutefois heurtée à de fortes contestations liées à une conception de la propriété ancrée dans le droit romain, conçue comme une, entière, indivisible, à respecter (Renard, 2008).

Avant l'instauration des premiers plans, tout l'espace rural était d'ailleurs constructible : en dehors des villages, les permis de construire n'étaient pas nécessaires en Toscane et ils étaient en général accordés par les services de l'Etat en Provence (DDE) pour les parcelles de plus de 5 000 m² desservies en eau et possédant un accès routier. Les premiers plans des années 1960 -70 bouleversèrent donc les droits à bâtir et la valeur des terrains sur le marché foncier.

Dans les deux régions, on observe enfin depuis une quinzaine d'années une reprise de la planification supra-communale, en France avec l'obligation d'élaborer des SCoT pour pouvoir ouvrir de nouvelles zones à l'urbanisation (loi SRU), en Toscane avec l'adoption des plans de coordination d'échelle provinciale (PTC, *piano territoriale di coordinamento*) et du plan régional d'orientation (PIT, *piano di indirizzo territoriale*).

Les acteurs et les instruments de gestion de l'urbanisation ont donc été très similaires en Provence et en Toscane depuis les années 1960. L'urbanisation du foncier agricole n'a toutefois pas connu exactement les mêmes dynamiques spatiales à l'échelle infra-communale.

1.3. Une moindre dispersion du bâti récent en Toscane

Quelques facteurs structurels, culturels et institutionnels peuvent expliquer que les constructions récentes ont été moins dispersées en Toscane qu'en Provence⁷.

Les structures agraires sont très différentes. En Toscane centrale, la *mezzadria* présentait une structure foncière de grandes propriétés divisées en exploitations conduites en métayage. Chaque métayer occupait une ferme isolée au centre de son exploitation, d'une surface d'environ 20 ha dans les collines, 5 ha en plaine. Il s'agit aujourd'hui d'un patrimoine bâti rural dispersé de grande valeur architecturale (Sereni, 1962). En Provence, au contraire, les terres étaient cultivées par des petits propriétaires exploitants résidant dans des villages groupés situés au centre du finage communal. Le bâti rural dispersé était donc rare en dehors de quelques mas et bastides (Livet, 1962). L'habitat agricole ancien était donc dispersé en Toscane et groupé en Provence.

Cette structure ancienne s'est inversée dans les cinquante dernières années pour des raisons culturelles.

En Provence, les agriculteurs sont sortis des villages pour construire sur leurs terres un logement et des bâtiments agricoles plus adaptés aux conditions modernes d'exploitation (circulation des tracteurs, surveillance des serres...). L'attrait d'anciens citadins pour la maison individuelle, si possible isolée, et dans la « nature », a aussi été très fort, conduisant à un habitat pavillonnaire lâche dans les communes périurbaines (Pinson et Thomann, 2002).

En Toscane, au contraire, l'attachement culturel pour la vie de village était plus marqué et les fermes isolées ont longtemps été synonymes de conditions de vie laborieuses. Les métayers ont donc quitté l'agriculture et leur ferme isolée pour s'installer dans des maisons en ligne ou du petit collectif, des logements neufs construits à la périphérie des villages, souvent dans des zones PEEP (où l'expropriation au prix agricole devait permettre une

⁶ Réserves foncières publiques à long terme en Suède, récupération fiscale au Danemark, monopole des municipalités dans la production des terrains à bâtir aux Pays-Bas...

⁷ Une analyse détaillée de ces dynamiques spatiales et du rôle des structures foncières figure dans Perrin, 2009, et fera l'objet d'une communication au colloque « les paysages périurbains, des héritages à une gestion différenciée des territoires » organisé par l'Ecole Nationale Supérieure de la Nature et du Paysage et l'équipe IPA-PE de l'UMR CITERES (CNRS, Université de Tours), les 14 et 15 septembre 2011 à Blois.

production rapide de logements à bon marché). Les constructions ont donc été localisées dans le prolongement des espaces urbains, suivant une morphologie plus dense qu'en Provence. L'attrait très récent pour la maison isolée dans la « nature » s'est traduit par le rachat et la rénovation des anciennes fermes autant que par de nouvelles constructions. L'urbanisation contemporaine a donc été moins dispersée en Toscane qu'en Provence pour des raisons culturelles.

Enfin, des différences institutionnelles et réglementaires ont pu jouer.

La principale différence réside dans les zones NB. Comme nous allons le montrer par l'analyse précise des zonages, le mitage des espaces agricoles a été favorisé en Provence par les zones NB des POS. Ces zones, dites de campagne ordinaire, n'ont jamais eu d'équivalent en Italie. Elles avaient été conçues en 1967 pour entériner le mitage existant, elles l'ont en fait favorisé en ouvrant des espaces constructibles à faible densité. Elles ont été supprimées par la loi SRU en 2000 et doivent être reclassées dans les nouveaux PLU.

Une deuxième différence tient aux conditions de construction en zone agricole. Dans les zones E des PRG italiens (qui englobent les espaces agricoles et naturels), les constructions sont limitées par un volume maximal rapporté à la surface du terrain. En France, dans les zones agricoles NC des POS, seules les constructions répondant aux besoins des exploitations agricoles sont autorisées. Quiconque peut donc construire en Toscane, à condition d'avoir une propriété de taille suffisante. La législation française paraît à première vue plus restrictive, mais dans une région de petits exploitants en faire-valoir direct comme la Provence, les constructions liées aux besoins des exploitations agricoles ont été nombreuses et elles ont pu ensuite être revendues à des résidents non agriculteurs.

Une troisième différence est la décentralisation plus rapide des compétences d'urbanisme en Provence. A partir de 1983, les POS furent élaborés à l'initiative et sous la responsabilité des conseils municipaux, l'Etat central ne conservant qu'un contrôle de légalité. Le dispositif similaire ne se met en place en Toscane qu'en 1995. Entre 1972 et 1995, la région Toscane exerça un contrôle assez efficace des PRG, à travers une commission régionale technico-administrative (CRTA) présidée pendant dix ans par un professeur de la faculté d'architecture et d'urbanisme très engagé dans la défense du patrimoine paysager (Gianfranco di Pietro).

Même si des différences structurelles, culturelles et institutionnelles ont contribué à une moindre dispersion du bâti récent en Toscane, les deux régions comparées sont donc concernées par des processus similaires de métropolisation / périurbanisation, entraînant le recul et la restructuration des espaces agricoles. Les principaux outils utilisés pour réguler ce phénomène depuis 50 ans ayant été les plans d'urbanisme d'échelle municipale, peuvent-ils contribuer à expliquer les différences d'urbanisation des espaces agricoles entre les communes ?

2. Les plans locaux d'urbanisme, des outils permettant une gestion différenciée du foncier agricole périurbain

Dans les débats autour des plans locaux d'urbanisme, le foncier agricole soulève toujours les mêmes questions : où passera le trait de crayon entre les zones constructibles et les zones agricoles ? Que peut-on construire exactement en zone agricole ? Les réponses apportées à ces questions diffèrent fortement selon les communes et évoluent dans le temps.

Le plan local d'urbanisme n'est en effet qu'un outil : il peut être élaboré et appliqué pour urbaniser ou pour préserver les espaces agricoles. L'analyse diachronique comparée de la gestion du foncier agricole par l'urbanisme sur quelques communes montre les interactions étroites entre l'application locale du droit des sols, la configuration du jeu des acteurs et les formes spatiales de l'urbanisation. Après un historique des débats locaux récurrents ayant contribué à l'urbanisation, nous développerons deux expériences où les plans d'urbanisme ont été utilisés pour préserver les espaces agricoles.

2.1. Une urbanisation des espaces agricoles négociée entre acteurs publics et privés

Le plan peut apparaître a priori comme une décision unilatérale de l'administration, un zonage imposé par l'Etat, mais à travers ses modifications successives, les comptes rendus des conseils municipaux et la confrontation avec le cadastre, il se révèle souvent plus être un accord informel entre quelques groupes de pression, une planification co-construite avec les acteurs locaux : « à la distinction entre privé et public se substitue très souvent dans la pratique le privé qui produit le public » (Mazza, 1994).

2.1.1. Un premier plan surdimensionné ou retardé pour la « justice foncière »

Le zonage est parfois considéré comme le « moins mauvais dispositif disponible » pour répondre « aux dysfonctionnements du marché foncier » (Ruegg, 2000). Il crée cependant une iniquité entre les propriétaires dont les terres se trouvent d'un côté ou de l'autre de la ligne délimitant les espaces constructibles. En France comme en Italie, les premiers plans ont donc provoqué une forte opposition des propriétaires, qui ont défendu leurs droits à bâtir par des négociations publiques, voire des conflits ouverts, parce qu'ils jugeaient leurs revendications légitimes.

En Provence, la délimitation des zones agricoles proposée par la DDE s'est heurtée aux protestations des petits propriétaires, souvent agriculteurs, relayés tant par le conseil municipal où ils étaient alors majoritaires, que par la chambre d'agriculture, qui a soutenu les intérêts patrimoniaux des agriculteurs plus que l'agriculture.

A Eygalières par exemple, une petite commune située sur le piémont Nord des Alpilles, un plan d'urbanisme directeur fut âprement négocié entre la Mairie et le Ministère de l'Équipement de 1966 à 1971. Le conseil municipal refusa le zonage proposé par la DDE et demanda que toutes les terres agricoles non irriguées du piémont restent constructibles sur 5 000 m², « car ce sont des terrains en général incultes et de valeur productive pratiquement nulle, où jamais, sauf circonstances imprévisibles, ne cherchera à s'établir un agriculteur »⁸. La « vocation agricole très limitée » justifiait donc l'ouverture à l'urbanisation de toutes les terres occupées jusque-là par la vigne et l'olivier. Seule la zone maraîchère irriguée était considérée comme agricole. L'affrontement entre la volonté d'urbanisation de la municipalité et la volonté de protection portée par la DDE se traduit par plusieurs ajustements du zonage et une étude des structures foncières. Le projet finalement approuvé en 1971 délimita une zone urbaine très vaste, qui arrive à saturation seulement aujourd'hui, et il rendit tous les espaces agricoles constructibles sur des surfaces minimum de 5 000 m² ou de 1 ha : avait été admis le principe d'une "justice foncière" (Renard, 1980), ici conçue au sens restreint d'une répartition équitable des droits à bâtir entre propriétaires.

De manière similaire, au Tholonet, une petite commune située sur le piémont de la Sainte-Victoire, la délimitation en 1968 par la DDE d'une zone agricole dans le quartier du Grand-Côté provoqua une pétition des riverains et le refus du conseil municipal⁹. La Chambre d'agriculture confirma que « le secteur du Grand Côté [pouvait] être éventuellement déclassé en raison de l'âge de la majorité des exploitants »¹⁰. Il s'agissait pourtant de la principale zone viticole classée en AOC Palette depuis 1948 : le président du syndicat de l'AOC signala d'ailleurs « l'opportunité qu'il y aurait à préserver les quelques sols bénéficiant de l'appellation et qui ne sont pas encore mutilés, soit par l'urbanisation, soit par l'autoroute »¹¹. Son intervention conforta la volonté de protection des services de l'Etat, réaffirmée officiellement par un ingénieur du Ministère envoyé de Paris pour régler le différend entre la DDE et municipalité¹². En apparence, l'Etat central avait gagné, mais le plan finalement approuvé par la DDE en 1971 amputa le Nord de la zone agricole du Grand Côté et y découpa aussi une enclave constructible.

A l'issue d'un bras de fer avec les municipalités et d'un conflit ouvert avec les propriétaires, l'Etat central a donc tenu compte de certaines revendications locales, en approuvant des plans d'urbanisme ouvrant des potentiels de construction très importants et difficiles à restreindre par la suite.

⁸ Délibération du conseil municipal du 31 juillet 1966.

⁹ Délibération du conseil municipal du 16 novembre 1968.

¹⁰ Avis datant du 7 octobre 1968, archives municipales.

¹¹ Lettre de Jean Rougier adressée à la DDE et à la Chambre d'agriculture, 27 mai 1969, archives municipales.

¹² Le 26 mai 1970.

En Toscane, des plans surdimensionnés ont aussi été adoptés (Cori, 1983), notamment dans des communes où les petits propriétaires étaient nombreux. Dans des communes où dominait la grande propriété, les mairies de gauche privilégiaient la construction de logements sociaux par de vastes zones PEEP.

A San Casciano Val di Pesa, par exemple, dans le Chianti florentin, les trois-quarts des zones constructibles prévues par le premier plan de 1963 étaient des zones PEEP, permettant une expropriation au prix du foncier agricole. Les Princes Corsini, qui possédaient plus de 2000 ha sur la commune, créèrent une association, organisèrent une pétition et obtinrent le soutien de l'agence provinciale du tourisme et d'*Italia Nostra*, une association nationale pour la protection du patrimoine. A la suite de ce conflit, la zone PEEP où ils devaient être expropriés fut réduite. De même, en 1970, un propriétaire touché par un PEEP obtint du Ministère un classement de son domaine en zone inconstructible pour la protection du patrimoine historique. Selon le maire de l'époque (Ciapetti, 2005), ces deux cas montrent la collusion entre les intérêts particuliers des grands propriétaires et le Ministère d'un gouvernement de droite, contre une mairie communiste, pour laquelle la « justice foncière » résidait justement dans des opérations publiques d'aménagement à destination des classes populaires contre les volontés forcées "spéculatives" des propriétaires privés. Toutefois, derrière ce discours, la lenteur d'élaboration du premier plan a permis une urbanisation conséquente entre 1960 et 1975, tant pour des lotissements privés et que pour des constructions individuelles. La dilatation des temps administratifs (tableau 2) procura une souplesse dans l'interprétation des règles, un flou réglementaire favorable à l'urbanisation.

18 juin 1960	1er projet de PRG adopté par le conseil municipal, puis contesté à cause du développement industriel et routier prévu
6 août 1963	2e projet de PRG adopté par le conseil municipal
2 déc. 1963	1er programme de PEEP
26 mai 1966	Refus du PRG par le Ministère des Travaux Publics
22 nov. 1966	2e programme de PEEP
9 avril 1970	3e programme de PEEP
mai 1970	Envoi d'un 3e projet de PRG au Ministère
30 mai 1972	Suite à la loi sur l'autonomie régionale, le Ministère renvoie le PRG corrigé à la région Toscane
28 sept. 1972	Au lieu de corriger le plan, le conseil municipal adopta un 4e projet de PRG
19 nov. 1975	Le PRG est finalement approuvé et publié par la région Toscane

Tableau 2: Historique du premier PRG de San Casciano val di Pesa (1960-75)

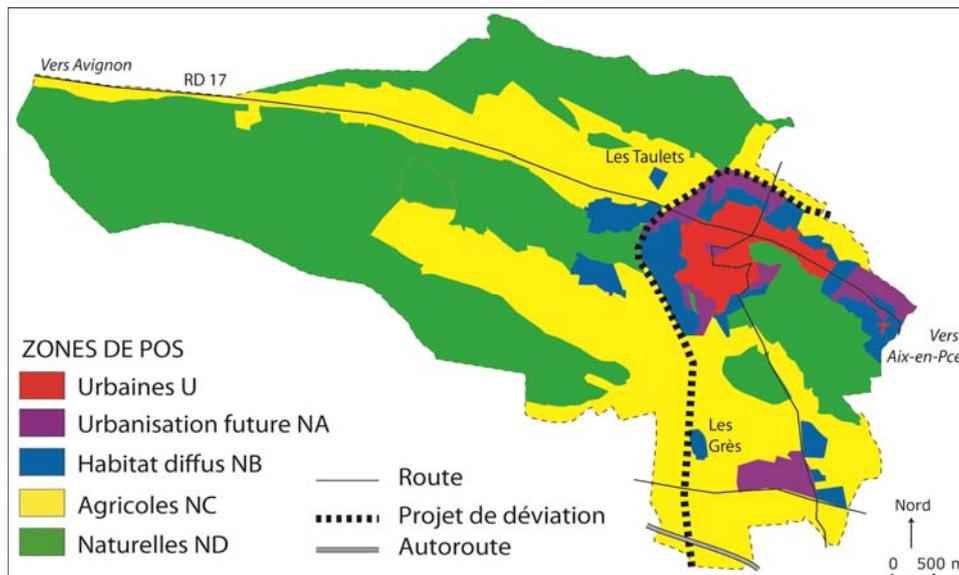
En Provence comme en Toscane, les premiers plans d'urbanisme furent ainsi souvent négociés entre les municipalités et l'Etat central, sous la pression des propriétaires privés. La configuration locale du jeu des acteurs détermina tant l'ampleur que la localisation de l'urbanisation des espaces agricoles. A travers des plans d'urbanisme surdimensionnés, les choix des années 1960 et 1970 ont parfois guidé quarante ans d'urbanisation, car il fut ensuite très difficile de changer le parti d'aménagement qui avait alors été validé.

2.1.2. Le mitage favorisé par les petits arrangements entre acteurs

Tandis que la délimitation des premières zones agricoles avait suscité des conflits ouverts, les révisions des plans d'urbanisme ne provoquèrent pas de débats importants sur cette question, du moins en apparence, et ce pour deux raisons. D'une part, la décentralisation de 1983 en France a déplacé l'élaboration du plan à l'échelle communale, évitant les bras de fer entre collectivités locales et services de l'Etat central. D'autre part, les revendications de constructibilité des propriétaires étaient de moins en moins légitimes. Par conséquent, les négociations autour des zones agricoles se firent plus informelles et infra-institutionnelles : les propriétaires faisaient pression pendant l'élaboration du projet de plan, avant sa publication. On n'en trouve donc pas toujours de traces dans les archives municipales, mais le plan publié apparaît par le dessin de certaines zones comme le résultat de la concertation effectuée de manière informelle en amont : « *enquêtes, tractations, négociations, conflits qui se déroulent complètement en dehors des procédures formelles entre l'administration et un certain nombre d'acteurs publics et privés impliqués dans le processus décisionnel sont caractéristiques (...) d'une planification informelle – infra-institutionnelle. (...) Les résultats (...) n'ont pas force de loi mais peuvent être*

transcrits dans les documents de la planification formelle » (Mazza, 1994, p.359). Dans ce « *petit théâtre local* » (Peltier, 2010) où les plans d'urbanisme sont construits entre pairs, les « *petits arrangements entre acteurs* » (Beuret, 1999) ont favorisé le mitage des espaces agricoles.

A Eguilles, par exemple, une commune située immédiatement à l'Ouest d'Aix-en-Provence, les projets de POS des années 1980 montrent des aberrations de zonage : des zones constructibles localisées en pleine zone agricole, des petites zones NB ou des zones d'activité qui se déplacent au fil des révisions. Ces enclaves constructibles s'expliquent par la structure de la propriété foncière, la composition du conseil municipal et des marchandages électoraux (l'« *électoratisme foncier* », Daligaux, 1999). La municipalité de gauche créa ainsi un îlot NB en pleine zone agricole au lieu-dit Les Taulets en 1977 et la municipalité de droite qui lui succéda fit de même au lieu-dit Les Grès en 1984 (carte 3). D'après un membre du conseil municipal de 1977 à 1983, la constructibilité des espaces agricoles faisait régulièrement l'objet de négociations infra-institutionnelles entre la commission agriculture (rassemblant les agriculteurs de la commune) et la commission urbanisme, au sujet de la délivrance des permis de construire en zone agricole et du zonage. Il reconnaît que la municipalité est alors allée « *de recul en recul sur les zones NB* » face à la pression des propriétaires.



Carte 3: Projet de plan d'occupation des sols d'Eguilles en 1984

A Carmignano, une commune située sur le piémont du Montalbano au Sud de Prato, un consensus local très fort en faveur de l'urbanisation a mené la municipalité à une impasse en matière d'urbanisme. De 1973 à 1991, un plan surdimensionné offrit aux propriétaires des opportunités de plus-value foncière sans que les conséquences paysagères ne soient trop problématiques dans un contexte de stagnation démographique. Dans les années 1990, ce plan se révéla très insuffisant face au renforcement de la spéculation immobilière et à la reprise démographique. Le projet de révision présenté en 1992 fit l'objet de nombreuses critiques, des particuliers et de la région Toscane. La municipalité corrigea et adopta le plan en 1995, juste après la décentralisation des compétences d'urbanisme aux communes. En 1998, la région censura le projet de 1992 : elle supprima de nombreuses zones constructibles. De 1998 à 2006, la commune s'est donc retrouvée avec deux plans concurrents : celui adopté en 1995, et celui renvoyé par la région en 1998. Au lieu d'en choisir un, ou de les fusionner, la commune a accordé des permis de construire en se référant tantôt à l'un, tantôt à l'autre document, provoquant de très nombreux contentieux administratifs et judiciaires. Ce flou réglementaire favorisa l'urbanisation et conduisit à une instabilité des techniciens du service d'urbanisme municipal (l'un d'eux démissionna suite à l'incendie de sa voiture). En 2006, après avoir fusionné les deux plans à la demande de la région, l'équipe municipale réélue se justifia en précisant qu'elle avait ainsi « *donné la possibilité à des milliers de personnes d'habiter une maison accueillante dans un cadre naturel de grande valeur* » et « *permis à l'administration communale d'avoir un bilan financier solide et de ne pas augmenter les impôts locaux* ». On peut être étonné que cette justification financière de l'urbanisation, typique des années 1960-70, soit utilisée par le maire de Carmignano en 2006, alors qu'il est désormais connu que l'accroissement démographique génère de fortes dépenses de services publics.

Le face-à-face entre le maire et les propriétaires-électeurs a ainsi engendré une « *planification privée* » (Gibelli, 2006), avec des règles flexibles, des plans adaptés aux projets particuliers. Cette co-gestion locale de l'urbanisme a favorisé l'étalement urbain et la dispersion des constructions dans les espaces agricoles jusqu'à ce que, sous la pression des nouveaux résidents, la société civile s'organise contre les projets d'aménagement.

2.1.3. La préservation des paysages agricoles au bénéfice des nouveaux résidents

A partir de 1995, dans les communes périurbaines, de nouveaux conflits émergent au sujet de la préservation du cadre de vie, avec l'essor des enjeux environnementaux et le poids croissant des « *nouveaux habitants désireux de lutter contre une politique d'urbanisation dont ils ont été les premiers à bénéficier, mais dont ils souhaiteraient être les seuls à profiter* » (Martin *et.al.*, 2006).

A San Casciano Val di Pesa, par exemple, trois projets industriels ont déclenché des polémiques publiques : la création d'un centre de compostage des déchets en 1997, d'un incinérateur en 2001 et d'une usine de construction de camping-cars en 2002. Ces projets ont suscité l'opposition des résidents et plusieurs actions judiciaires contre la municipalité. L'alliance des comités locaux de citoyens avec des associations régionales et nationales de défense de l'environnement a entraîné un recadrage des conflits au sein d'un vaste mouvement inter-associatif dénonçant, à l'échelle du Chianti et de la région Toscane, l'impact négatif des opérations d'aménagement. Les associations dénoncèrent tant « *le saccage du territoire agricole et la bétonisation des sols* »¹³ que l'opacité du mode de décision de la municipalité de San Casciano qui avait adopté une révision ad-hoc de son PRG en 2006 pour permettre l'implantation de l'usine de camping-cars sur 15 ha de zone agricole. Dans une région comme la Toscane où l'ancrage très fort à gauche empêche toute alternance politique aux élections municipales, les associations citoyennes, relayées par la presse, assurent aujourd'hui un véritable contre-pouvoir face à l'autonomie municipale en matière d'urbanisme. Elles sont une forme d'expression de la démocratie locale participative.

En Provence, les nouveaux résidents ont également favorisé un retournement du parti d'aménagement municipal. A Eguilles en 1998 et à Eygalières en 2001, la municipalité s'est servie de la législation sur les paysages¹⁴ pour mettre fin au mitage en rendant certaines zones agricoles totalement inconstructibles, même pour les besoins des exploitations agricoles. Il s'agit des espaces agricoles les plus visibles depuis le village. Marginalisés politiquement, les agriculteurs n'ont pas été informés de ce classement et l'ont découvert en se voyant refuser leurs demandes de permis de construire. La Chambre d'agriculture critiqua fortement ces zones agricoles paysagères « *expropriant l'activité économique agricole par impossibilité de répondre à ses besoins légitimes en termes d'urbanisation* »¹⁵.

Dans les années 1990, avec la reconnaissance de la multifonctionnalité des espaces agricoles, le paysage et l'environnement ont ainsi été utilisés comme des moyens détournés de forcer la protection de certains espaces agricoles, moins pour défendre l'activité agricole que pour préserver le cadre de vie des nouveaux résidents face à des usages non désirés des espaces périurbains (Darly et Torre, 2009).

La période très conflictuelle des premiers zonages des années 1960-70 avait favorisé le surdimensionnement des plans et donc l'étalement urbain. Les négociations plus informelles et infra-institutionnelles qui se sont ensuite déroulées à l'échelle municipale ont favorisé le mitage des espaces agricoles. Depuis 1995, les périodes de conflits ouverts autour de projets d'aménagement tendent à se multiplier, cristallisant l'attention publique et la protection sur quelques espaces agricoles à sanctuariser.

À la lumière de l'évolution des objets de tension et des coalitions, l'urbanisation des terres agricoles s'explique ainsi par une somme d'intérêts privés convergents à l'échelle locale. Les communes ne sont pas les seules responsables du mitage : sous la pression des propriétaires, souvent agriculteurs, l'urbanisation a été autorisée de manière conjointe par les communes, les services décentralisés de l'État et la Chambre d'agriculture.

¹³ Selon les mots de l'avocat Marco Rossi, cité par M. Pucci dans un article du journal *Metropoli* du 9 mai 2009 intitulé « *Laika, le associazioni ambientaliste sono già oltre il ricorso al TAR* ».

¹⁴ Lois dites « Paysages » n°93-24 du 8 janvier 1993 et du 9 février 1994, modifiant l'art. L123-1 du Code de l'Urbanisme.

¹⁵ Lettre de la Chambre d'Agriculture à la municipalité d'Eygalières, Archives Municipales 2001.

2.2. Utiliser le plan d'urbanisme pour préserver les espaces agricoles de l'urbanisation

Les débats autour des documents locaux d'urbanisme peuvent être l'occasion de faire émerger un consensus pour la préservation des espaces agricoles.

2.2.1. Une patrimonialisation précoce des paysages agricoles à Fiesole

Fiesole est une commune musée, qui a acquis une renommée internationale pour ses vestiges archéologiques et la vue panoramique qu'elle offre sur Florence et la vallée de l'Arno. Ancien lieu de villégiature des notables florentins et des étrangers, sa colline et ses belles villas entourées d'oliviers attirent aujourd'hui les touristes et de résidents secondaires aisés.

Fiesole constitue aussi depuis la fin des années 1960 un laboratoire d'expérimentation en matière d'urbanisme, à l'avant-garde dans la protection du paysage (Gorelli, 2004). La municipalité a su se saisir des innovations de la législation régionale et les mettre en œuvre de façon à protéger les espaces non-construits. Toutefois, l'histoire locale de l'urbanisme montre que ce parti d'aménagement ne découlait pas nécessairement de la renommée culturelle du lieu, qu'il s'est imposé par le conflit. Et ce "modèle" a aussi ces limites : la patrimonialisation et la domination d'une représentation esthétique du paysage n'encouragent pas la fonction productive de l'agriculture et ne règlent pas les problèmes de gestion des espaces agricoles.

En 1968, le premier PRG de Fiesole aurait pu conduire à une urbanisation importante des pentes combinant hameaux résidentiels et habitat diffus s'il avait été approuvé. Mais la polémique qu'il déclencha entraîna au contraire l'approbation d'un plan très strict en 1974 : la renommée de Fiesole favorisa la publicisation des débats ; le risque de "bétonisation" fut amplifié par les médias et la mobilisation de la société civile permit une reconnaissance précoce du patrimoine paysager. Des associations nationales (*Italia Nostra*) et des urbanistes florentins de renom s'impliquèrent dans le conflit et "surveillèrent" ensuite l'urbanisme municipal.

Jusqu'en 1979, le PRG de Fiesole interdit toute nouvelle construction et tout changement de destination dans les zones agricoles (E). Comme une loi régionale (10/1979) obligeait la municipalité à assouplir ces règles, particulièrement strictes pour l'époque, Fiesole choisit d'élaborer une révision spécifique de son plan pour les zones agricoles. Cette révision approuvée en 1985 distingua plusieurs sous-zones agricoles, établit des limites à la fragmentation foncière et encadra très précisément les changements de destination et la division du bâti rural en plusieurs logements (Perrin, 2007b).

Mais cet arsenal réglementaire contribua aussi à la muséification des espaces agricoles. Le nouveau plan approuvé en 1999 confirma la pérennité du foncier agricole mais constata aussi l'abandon massif des terres cultivées et le manque d'efficacité des mesures prises en 1985 en faveur des investissements agricoles.

En fait, l'agriculture a été instrumentalisée localement au service de la protection d'un paysage mis en patrimoine. Le maintien des grandes villas, des oliveraies et des murs en pierre sèche coûtait cher et les outils d'urbanisme ont pu "interdire" les transformations (constructions ou arrachages d'arbres) mais étaient dans l'incapacité de contraindre effectivement à l'entretien, même si les propriétaires s'y étaient engagés formellement pour pouvoir changer la destination du bâti. Les plus riches ont transformé les espaces agricoles en parcs et jardins d'agrément, d'autres ont laissé les terres voire le bâti à l'abandon face aux contraintes imposées à toute transformation.

La protection des espaces agricoles de Fiesole contre l'urbanisation a donc été imposée (à la municipalité et aux propriétaires) par un conflit public fortement médiatisé et l'intervention dans les débats d'urbanisme d'acteurs extérieurs au territoire. Cette patrimonialisation précoce a préservé la coquille esthétique des paysages mais pas leur fonctionnalité agricole.

2.2.2. Un consensus social élargi pour la préservation du vignoble à Puyloubier

L'absence d'urbanisation des espaces agricoles de Puyloubier est étonnante pour une commune située au pied de la Montagne Sainte-Victoire, à 20 mn à l'Est d'Aix-en-Provence. Les lotissements sont nombreux et le mitage visible dans les communes voisines. A Puyloubier, la SAU (1 360 ha) et le nombre d'agriculteurs (67) sont stables depuis 30 ans, la cave coopérative est dynamique et les domaines viticoles nombreux. Cette préservation

des terres agricoles s'explique par « *la refondation d'un consensus social élargi* » (Ghorra-Gobin et Velut, 2006), impulsé par le maire puis transcrit et pérennisé dans le plan local d'urbanisme.

Pourtant, les premiers plans d'urbanisme de 1971 et de 1981 avaient ouvert des opportunités de construction en délimitant de zones NB sur des espaces agricoles éloignés du village. L'élaboration avait alors tenu compte des revendications de certains propriétaires en fonction des caractéristiques de la parcelle. Les vignes auraient donc pu être partiellement urbanisées, d'autant que le secteur viticole n'allait pas très bien. Les constructions furent néanmoins peu nombreuses parce que la plupart de ces zones NB exigeaient une superficie minimum de terrain importante pour être bâties (1 ou 4 ha, alors que les zones NB d'Eguilles étaient constructibles sur 2 500 ou 4 000 m²). La monoculture viticole a aussi pu être un facteur limitant le mitage des espaces agricoles dans la mesure où elle ne nécessite pas de surveillance quotidienne des cultures et se pratique dans des exploitations d'une superficie plus importante qu'en maraîchage.

A partir de 1995, le caractère agricole préservé de la commune fut mis en avant par le nouveau maire comme un atout, une ressource territoriale spécifique à valoriser (Perrin, 2007a). En matière d'urbanisme, le maire limita le mitage en supprimant les zones NB et en contrôlant les permis de construire. Il privilégia un développement fondé sur le renouvellement urbain et la densification du village. Entre 1995 et 2002, six modifications du POS supprimèrent le plafond légal de densité dans le village et reclassèrent progressivement toutes les zones NB en zones naturelles et agricoles, anticipant sur la loi SRU. Face à l'hostilité de quelques viticulteurs âgés, le maire expliqua ses choix auprès des coopérateurs et finança la rénovation de la façade et des abords de la cave coopérative. Il participa aussi activement à la promotion du vin. Son programme électoral de mars 2008 proposait explicitement de « *soutenir l'agriculture* ».

Parallèlement à cette prise en compte de l'agriculture, le maire offrit un rôle politique aux nouveaux résidents : le conseil municipal se compose depuis 1995 de deux viticulteurs et de douze nouveaux résidents. Il se réunit tous les quinze jours et fonctionne avec la cave coopérative comme les deux organes de participation sociale, le centre de la gouvernance locale. Les liens de proximité ont été réactivés par l'établissement d'« *un véritable espace politique local dont les acteurs se sentent responsables* » (D'Aquino, 2002).

Dans cette *success story*, le rôle du maire a été central : il a su transcender les oppositions politiques, sociales ou professionnelles locales. Il a rétabli la cohésion sociale en alliant promotion de la viticulture, préservation du patrimoine naturel et bâti et renouvellement urbain du village. Elu avec 72 % des voix en 1995, il a été réélu avec 82 % des voix en 2001 et 92 % en 2008.

La bonne santé économique du secteur viticole était aussi une condition de ce succès : les vins de Puylobier ont bénéficié depuis 1995 de la croissance des parts de marché et de la bonne rentabilité du rosé. Grâce à la mobilisation collective des vigneron, la cave coopérative a été rénovée et agréée Filière Qualité Carrefour en 2004, et un terroir « Sainte-Victoire » a été reconnu au sein de l'AOC Côtes de Provence en 2005.

La protection stricte des terres agricoles affichée dans le plan local d'urbanisme est donc portée par l'alliance des viticulteurs dynamiques, des nouveaux résidents et des locaux non-agriculteurs avisés, dont le maire. Cette coopération est un des cas de figures résolvant les conflits sur la scène politique communale (Cadène, 1997). A Puylobier, « *l'activité agricole est un marqueur d'identité territoriale* », elle contribue au projet urbain et touristique de la municipalité comme dans le cas de la ZAP de Drumettaz-Clarafond (Serano et Vianey, 2007). La préservation du foncier agricole a émergé comme un bien commun local : le moyen d'assurer simultanément la pérennité de la production agricole et du cadre de vie des nouveaux résidents d'une part et un développement territorial durable, fondé sur le terroir viticole et l'attrait de la Sainte-Victoire d'autre part.

Les plans locaux d'urbanisme ont donc permis une gestion locale différenciée du foncier agricole périurbain. A Fiesole et à Puylobier, le plan a été utilisé pour éviter l'urbanisation des espaces agricoles. Dans les autres communes, les négociations autour du plan d'urbanisme et de ses révisions successives ont favorisé l'étalement urbain et le mitage des espaces agricoles parce que l'agriculture n'a pas émergé comme un bien commun.

La question agricole est en effet traitée de manière très différente dans les plans locaux d'urbanisme. Selon les communes, l'agriculture semble parfois occultée, les espaces agricoles étant conçus essentiellement comme des réserves foncières pour la croissance urbaine. L'agriculture est parfois instrumentalisée par une approche esthétique du patrimoine (paysager, culturel) qui n'assure pas la pérennité de l'exploitation productive. Elle peut enfin être reconnue comme une activité économique multifonctionnelle, les produits du terroir contribuant à la

construction d'un projet de territoire concerté dans lequel la société locale s'engage pour la protection des terres cultivées.

3. L'urbanisme municipal à la recherche d'un bien commun : peut-on faire des plans locaux d'urbanisme des outils de gouvernance territoriale ?

Nos résultats confirment que le plan local d'urbanisme est insuffisant pour réguler l'urbanisation du foncier agricole. C'est un outil réglementaire qui est sur chaque commune utilisé et manipulé par les acteurs locaux, adapté au territoire et à ses enjeux de pouvoir. La configuration locale du système d'acteurs détermine, à travers sa formalisation dans le plan local d'urbanisme, les possibilités et les modalités d'urbanisation des espaces agricoles périurbains.

Les plans d'urbanisme ne représentent donc pas un intérêt général imposé par l'Etat : ils reflètent plutôt les états successifs des négociations entre acteurs locaux publics et privés ; ils traduisent dans l'espace le résultat d'un rapport de force entre les élus, techniciens, services de l'Etat, associations et les intérêts privés ou sectoriels contradictoires.

La délégitimation actuelle de l'urbanisme communal vient en partie de la reconnaissance explicite de ces interactions anciennes, mais souvent sous-jacentes derrière l'image d'un État décidant et appliquant une planification optimale dans l'intérêt général. Face aux attentes locales parfois contradictoires autour des plans d'urbanisme, « *il devient difficile de parler d'intérêt général qu'un acteur aurait légitimité à énoncer pour les autres. En revanche, on en vient à rechercher le principe d'un bien commun susceptible d'émerger par la concertation (incluant des moments de conflit) entre les acteurs* » (Ghorra-Gobin et Velut, 2006).

Parfois, la société locale est parvenue à se mettre d'accord sur un bien commun pendant plusieurs décennies : l'urbanisation pour Carmignano, la patrimonialisation des paysages à Fiesole, la préservation des terres agricoles à Puylobier. Le plus souvent, le parti d'aménagement est plus controversé. Il existe alors des décalages ou des incohérences entre le discours tenu par la municipalité, la réalité des plans d'urbanisme et leur mise en œuvre. Et ces incertitudes favorisent la spéculation sur les terres agricoles.

Le mode de représentation et d'intégration de l'agriculture dans les débats est essentiel (Bertrand et al. 2006). Pour qui et pourquoi préserver l'agriculture périurbaine ? La seule commune où l'agriculture émerge comme bien commun est celle où elle est prise en compte comme une activité économique, avec ses emplois, ses espaces et ses produits. Ailleurs, l'agriculture est essentiellement considérée pour ses aménités, notamment paysagères. Du coup, le risque est grand qu'avec le poids politique croissant des nouveaux résidents, la préservation des espaces agricoles devienne le moyen d'entretenir non seulement le cadre de vie mais aussi la valeur du patrimoine foncier et immobilier des propriétaires et l'homogénéité sociale de la population par un "droit d'entrée" élevé. En adoptant des politiques figeant l'urbanisation sans prendre en compte l'activité productive agricole, les communes de Fiesole, d'Eygalières et d'Eguilles créent effectivement « *un entre-soi à l'échelle communale, voire infra-communale* » (Jaillot, 2004), « *des clubs résidentiels exclusifs* » (Charmes, 2007). Les politiques publiques de protection de l'agriculture peuvent ainsi de manière indirecte accentuer la ségrégation sociale entre les communes d'une agglomération. Il semble donc indispensable de les envisager à l'échelle intercommunale.

Avec l'essor de la planification stratégique et collaborative sont mis en avant le projet plutôt que le zonage, la gouvernance plutôt que le gouvernement, la concertation ouverte plutôt que les négociations officieuses entre acteurs publics et privés. Mais il n'est pas certain que les nouvelles méthodes soient plus efficaces. D'autant qu'à l'échelle d'une petite commune rurale, la question de la participation ne se pose pas exactement dans les mêmes termes que pour une grande ville. Les élus ont toujours été "à l'écoute" de leurs administrés.

Mettre à jour cette géopolitique de l'aménagement du territoire (Subra, 2007) n'est pas un constat d'impuissance : reconnaître que l'élaboration ou la révision d'un plan local d'urbanisme ouvre une arène de discussion invite à mieux prendre en compte les interactions entre acteurs publics et privés. Les plans locaux d'urbanisme pourraient être utilisés explicitement dans un objectif de gouvernance territoriale. La tâche restera ardue parce qu'ils demeurent aussi les principaux outils dont disposent les municipalités pour fixer les règles d'usage des sols, gérer les conflits de voisinage et de propriété foncière.

En l'absence de réel encadrement de l'urbanisme municipal, les partis d'aménagement dépendront donc de la capacité (et de la volonté) des élus à faire adopter une protection effective des espaces agricoles dans la

concertation. Entre démocratie représentative et participative, il ne suffit plus de tracer la limite des espaces urbains, agricoles et naturels sur un plan : il faut qu'elle émerge d'un projet de territoire concerté, auquel la société locale se soit identifiée. Une des clefs est d'articuler les choix d'urbanisme aux dynamiques agricoles locales.

Conclusion

L'analyse comparée des plans locaux d'urbanisme éclaire les modalités d'urbanisation des espaces agricoles périurbains et permet de dégager quelques facteurs favorables à leur préservation.

Les premiers plans d'urbanisme adoptés dans les années 1960 ou 1970 déterminèrent l'ampleur et la localisation de l'urbanisation pour plusieurs décennies : un premier plan qui consomme peu d'espaces agricoles favorise leur préservation future. Et inversement, un plan surdimensionné se révèle difficilement réversible : la planification des usages des sols est un cas typique de dépendance au sentier (*path dependency*) où les choix futurs sont contraints par les choix antérieurs. Les facteurs favorables à la préservation diffèrent selon les communes.

Dans le cas de Fiesole, les paysages agricoles ont été d'autant mieux conservés qu'il y a eu une prise de conscience patrimoniale précoce, l'intervention dans les débats d'acteurs extérieurs au territoire et un conflit fort et médiatisé qui a permis au parti de la préservation de s'imposer de manière durable face à celui de l'urbanisation. Cet « *acte territorialisant* » (Magnaghi, 2000) accentua les capacités ultérieures de résistance locale à l'étalement urbain, comme des « *anticorps* » (Gorelli, 2004), mais au prix d'une certaine muséification des espaces agricoles.

Dans le cas de Puylobier, le consensus pour préserver le vignoble a émergé grâce à un traducteur entre les agriculteurs et les nouveaux résidents : le maire, qui se définit lui-même comme « *une rotule entre deux cultures* ». La capacité des agriculteurs à porter collectivement un projet d'avenir pour l'agriculture locale était aussi déterminante : dans la planification des usages des sols « *ce n'est que quand les forces économiques se reconnaissent dans le règlement que l'on obtient la forme que l'on désire* » (Castel, 2002).

Accepter l'efficacité limitée des plans locaux d'urbanisme invite à « *construire par étape un "bien commun" localisé, assurant la cohérence et la légitimité des décisions* » (Lascoumes, Le Bourhis, 1998). L'agriculture peut être un élément de ce bien commun, à condition de la prendre en compte dans toutes ses composantes : activité productive, emplois, produits et pas seulement pour ses aménités. Le devenir du foncier agricole dépend donc tout autant d'une réglementation stricte de l'usage des sols que des jeux d'acteurs locaux sur le long terme : il faut articuler zonages stricts et politique foncière active (Comby 2009), urbanisme et politiques agricoles locales, si possible à une échelle intercommunale.

Bibliographie

Agreste, 2010, *L'utilisation du territoire entre 2006 et 2009*, Primeur, 246, Paris, Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche.

Ascher F., 1995, *Métapolis ou l'avenir des villes*, Paris, Odile Jacob.

Bacconnier S., 2006, *L'agriculture dans les espaces périurbains toulousains. Discours, pratiques et enjeux autour de l'activité agricole dans les politiques d'aménagement*, Thèse de doctorat, Université de Toulouse le Mirail.

Baldeschi P., 2008, *Le emergenze in Toscana, ReTe, Comitati toscani per la difesa del territorio*, Florence, 28 juin 2008. <http://www.territorialmente.it/convegno28-6-08/Baldeschi-rel.pdf>

Barattucci C., 2006, *Urbanisations dispersées. Interprétations et actions en France et en Italie 1950-2000*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

Berque A., Bonnin P., Ghorra-Gobin C., 2006, *La ville insoutenable*, Paris, Belin.

Beuret, J.E., 1999, « Petits arrangements entre acteurs... Les voies d'une gestion concertée de l'espace rural ». *Nature Sciences Sociétés*, 7(1), p p. 21-30.

- Boisson J.P., 2005, « La maîtrise foncière, clé du développement rural : pour une nouvelle politique foncière », *Rapport du Conseil Économique et Social*, Paris.
- Cadène P., 1997, « L'usage des espaces périurbains. Une géographie régionale des conflits », *Études Rurales*, p p.235-267.
- Cadène P., 1997, « Les couronnes périurbaines : des périphéries au cœur des dynamiques urbaines », in *Agriculture, forêt et périurbanisation*, Bergerie Nationale de Rambouillet, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, p p. 16-24.
- Camagni R., Gibelli M.C., 2002, *I costi collettivi della città dispersa*, Florence, Alinea.
- Castel J.C., 2002, « Quel plan d'occupation des sols pour la ville émergente ? », in Dubois-Taine G., Chalas Y., *La ville émergente*, La Tour d'Aigues, L'Aube, p p. 198-204.
- Castel J.C., 2007, « De l'étalement urbain à l'émiettement urbain. Deux-tiers des maisons construites en diffus », *Annales de la recherche urbaine*, 102, p p.89-96.
- Charmes E., 2007, « Les périurbains sont-ils antiurbains ? Les effets de la fragmentation communale », *Annales de la recherche urbaine*, 102, p p.7-17.
- Ciapetti R., 2005, *Le radici del nostro presente. Cronaca amministrativa del Comune di San Casciano in Val di Pesa : 1946-1995*, Florence, Grafiche Bori, 362 p.
- Comby J., 2009, Vingt-quatre propositions sur les politiques foncières locales, actualisation d'un texte pour la DRE Rhône-Alpes, [online : <http://www.comby-foncier.com/>].
- Cori B., 1983, *Città, spazio urbano e territorio in Italia*, Milan, Franco Angeli.
- Collectif, 2002, *Atlas des métropolitains de la région urbaine de Marseille Aix-en-Provence*, Marseille, INSEE, PACA, DDE13, AUPA, AGAM.
- Daligaux J., 1999, *Urbanisation et société locale en Provence*, Paris, L'Harmattan.
- D'Aquino P., 2002, « Le territoire entre espace et pouvoir : pour une planification territoriale ascendante », *L'Espace géographique*, 31(1), p p. 3-22.
- Darly S., Torre A., 2009, « Conflits liés aux espaces agricoles et périmètres de gouvernance en Île-de-France », *Géocarrefour*, 83(3), p p. 47-61.
- Donadieu P., 2008, « Paesaggio, urbanistica e agricoltura. Dalle logiche economiche agricole alle logiche paesaggistiche urbane », *Contesti. Città, territori, progetti*, 1, Florence, Università di Firenze, p p. 39-50.
- Dubois-Taine G., Chalas Y., 2002, *La ville émergente*, La Tour d'Aigues, L'Aube.
- Duvernoy I., 2002 « Espace agricole périurbain et politiques communales d'aménagement : l'exemple de l'agglomération albigeoise », *Cybergéo*. [online].
- EEA, 2006, *Urban Sprawl in Europe. The ignored challenge*. Report 10. Copenhagen, European Environment Agency, [online].
- Ghorra-Gobbin C., Velut S., 2006, « Les rapports public-privé, enjeu de la régulation des territoires locaux », *Géocarrefour*, 81(2), p p. 99-104.
- Gibelli M.C., 2006, « L'étalement urbain en Italie entre *villettropoli* et délégitimation de l'urbanisme », in *La ville insoutenable*, p p. 105-117
- Gibelli M.C., Salzano E., 2006, *No Sprawl : perche è necessario controllare la dispersione urbana e il consumo di suolo*, Florence, Alinea.
- Gorelli G.F., 2004, *Dalla crescita alla tutela. Quarant'anni di governo del territorio a Fiesole (1960-2000)*, Florence, Edizioni polistampa.
- Indovina F., 1990, *La città diffusa*, Venise Luav-Daest, Stratema.
- Jarrige F., Jouve A-M., Napoleone Cl., 2003, « Et si le capitalisme patrimonial foncier changeait nos paysages quotidiens », *Courrier de l'environnement de l'INRA*, 49, p p. 13-28.

- Livet R., 1962, *Habitat rural et structures agraires en Basse Provence*, Aix-en-Provence, éd. Ophrys.
- Lascoumes P., Le Bourhis J. P., 1998, « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'actions et procédures », *Politix*, 42, p p. 37-66.
- Larcher G., 1998, « Les territoires urbains et paysagers pour un nouvel équilibre des espaces périurbains », *Les rapports du Sénat* n°415.
- Magnaghi A., 2000, *Il progetto locale*, Turin, Bollati Boringhieri.
- Martin S., Bertrand N., Rousier N., 2006, « Les documents d'urbanisme, un outil pour la régulation des conflits d'usage de l'espace agricole périurbain ? », *Géographie Économie Société*, 8(3), p p. 329-350
- Mayoux J., 1979, *Demain l'espace*, Rapport de la mission interministérielle sur l'habitat individuel périurbain, Paris, La Documentation Française.
- Mazza L., 1994, « Le interazioni pubblico/privato nelle decisioni urbanistiche », in Boscacci F., Camagni R., *Tra città e campagna. Periurbanizzazione e politiche territoriali*, Bologne, Il Mulino, p p. 351-374.
- Peltier C., 2010, « Agriculture et projet urbain durables en périurbain : la nécessité d'un réel changement de paradigme », in *VertigO La revue électronique en sciences de l'environnement*, Volume 10, numéro 2. URL : <http://id.erudit.org/iderudit/045509ar>
- Perrier-Cornet P., 2002, *Repenser les campagnes*, La Tour d'Aigues et Paris, Éd. de l'aube – DATAR.
- Perrin C., 2007a, « La vigne et l'olivier en Provence, un moyen de préserver les espaces agricoles périurbains ? », in Le Caro Y., Madeline P., Pierre G. (dir.), *Agriculteurs et territoires, entre productivisme et exigences territoriales*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p p. 173-189.
- Perrin C., 2007b, « La patrimonialisation de la campagne autour d'Aix-en-Provence et de Florence, frein ou accélérateur de l'étalement urbain ? », in Durbiano C., Moustier P. (dir.), *Terroirs, caractérisation, gouvernance et développement territorial*, Université de Provence, p p.139-148.
- 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 d'Aix-Marseille 1 - Facoltà di architettura di Firenze (Italie), Cl. Durbiano et Gc. Paba (dir.) [online].
- Pinson D., Thomann S., 2002, *La maison en ses territoires. De la villa à la ville diffuse*, Paris, L'Harmattan.
- Renard V., 1980, *Plans d'urbanisme et justice foncière*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Renard V., 2008, « L'urbanisme et le foncier. La déconnexion entre le spatial et la finance », *Esprit*, n° spécial « Le gouvernement des villes », 2, p p. 92-102.
- Ruegg J., 2000, *Zonage et propriété foncière*, Paris, ADEF.
- Secchi B., 2000, *Prima lezione di urbanistica*, Rome, Ed. GLF Laterza.
- Segesa, 1994, *Entre ville et campagne, les espaces de périurbanisation, identification et problèmes. Propositions pour l'action publique*, Paris, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Collection Études.
- Sereni E., 1961, *Storia del paesaggio agrario italiano*, Rome, Universale Laterza.
- Serrano, J. et G. Vianey, 2007, « Les zones agricoles protégées : figer de l'espace agricole pour un projet agricole ou organiser le territoire pour un projet urbain ? », in *Géographie Economie Société*, 9(4), Lavoisier.
- Slak M.F., 2000, «Vers une modélisation du mitage. Périurbanisation et agriculture ». *Études Foncières*, 85, p p.33-38.
- Subra P., 2007. *Géopolitique de l'aménagement du territoire*. Paris, A. Colin.
- Thareau B., 2006, « L'agriculture dans une dynamique urbaine : négociations autour d'usages du territoire », *Géographie, économie, société*, 8(3), p p. 351-368.
- Tolron J.J., 2002, « L'agriculture périurbaine... un espace urbain pour des aménités rurales ». *Ingénieries*, spécial Aménités, p p.81-90.
- Vanier M., 2008, *Le pouvoir des territoires : essai sur l'interterritorialité*, Paris, Economica Anthropos.

Vianey G., 2006, « Diachronie des représentations de l'activité agricole dans les procédures d'aménagement communales (Alpes françaises du Nord) », *Revue de Géographie Alpine*, 94(3), p p. 65-97.

Vianey G., Bacconnier S., Duvernoy I., 2006, « L'aménagement communal périurbain : maintenir l'agriculture pour préserver quelle ruralité ? », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, p p. 347-364.