HAL
open science

# Le PAEN, une innovation réglementaire. Protection et mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains à Canohès-Pollestres

Rozenn Trédan, Coline Perrin

## To cite this version:

Rozenn Trédan, Coline Perrin. Le PAEN, une innovation réglementaire. Protection et mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains à Canohès-Pollestres. Coline Perrin; Brigitte Nougarèdes. Le foncier agricole dans une société urbaine : innovations et enjeux de justice, Cardère, 360 p., 2020, 978-2-37649-011-1. 10.15454/gbmk_tc25_ch3 . hal-02948335

**HAL Id: hal-02948335**

**https://hal.inrae.fr/hal-02948335v1**

Submitted on 8 Jul 2021

**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.

# Le foncier agricole dans une société urbaine

## Innovations et enjeux de justice

Coline Perrin

Brigitte Nougarèdes

cardère

Photo de couverture : © Cardère 2020
*Lotissements en construction en zone périurbaine*
*sur des prés de fauche irrigués par gravitation*

Ce volume est issu du projet ANR Jeunes Chercheurs JASMINN (« Protection du foncier agricole périurbain en Méditerranée : enjeux de justice et innovations foncières ») coordonné à l'UMR Innovation (Montpellier) par Coline Perrin de 2015 à 2019.
Nous remercions tous les chercheurs qui se sont impliqués dans ce projet, depuis les journées d'études jusqu'à la publication. Nous remercions également Bruno Msika, Christelle Raynaud, Christophe-Toussaint Soulard et Sylvie Zasser pour leurs relectures et leur aide dans la finalisation du manuscrit.
L'édition de cet ouvrage a été financée par l'Agence nationale de la Recherche (projet JASMINN ANR-14-CE18-0001) et le département ACT (précédemment département SAD) de INRAE.

Référence
Perrin C., Nougarèdes B. (coord.), 2020. *Le foncier agricole dans une société urbaine. Innovations et enjeux de justice.* Cardère éd., 358 p.

© INRAE, 2021
e-ISBN : 2-7380-1442-9

https://cardere.fr

Aux termes du Code de la propriété intellectuelle, toute reproduction ou représentation, intégrale ou partielle, de la présente publication, faite par quelque procédé que ce soit (reprographie, microfilmage, scannérisation, numé-risation...) sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite et constitue une contrefaçon sanctionnée par les articles L 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle. L'autorisation d'effectuer des reproductions par reprographie doit être obtenue auprès du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) – 20 rue des Grands Augustins 75006 Paris – Tél. 0144 07 47 70 / Fax 0146 34 67 19.

# SOMMAIRE

Introduction *Gérer durablement le foncier agricole dans une société urbaine : innovations et enjeux de justice* – Coline Perrin, Brigitte Nougarèdes ..... 7

## PARTIE I
## PRÉSERVER LES PAYSAGES PÉRIURBAINS PAR L'URBANISME

*Repérer et comparer des innovations foncières. Enseignements d'une collection d'initiatives de gestion du foncier agricole périurbain en Languedoc-Roussillon*
Coline Perrin ..... 31

*Regrouper les constructions agricoles. Des innovations pour préserver le foncier dans un contexte viticole* – Brigitte Nougarèdes ..... 67

*Le PAEN, une innovation réglementaire. Protection et mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains à Canohès-Pollestres*
Rozenn Trédan, Coline Perrin ..... 101

## PARTIE II
## RECONQUÉRIR LES FRICHES AGRICOLES

*Réduire les friches agricoles périurbaines. Mobilisation de la mairie, des propriétaires privés et des éleveurs du piémont à Claira (Pyrénées-Orientales)* – Camille Clément, Martine Napoléone, Yohann Michaud, Roberto Cittadini, Élodie Campoy ..... 131

*Vers une gestion agricole des espaces naturels. De nouveaux agencements institutionnels sur les terres publiques littorales dans l'Hérault*
Lucette Laurens, Pascale Scheromm, Annabel Rixen, Christophe-Toussaint Soulard ..... 153

## PARTIE III
## MOBILISER LE FONCIER PUBLIC POUR NOURRIR LA VILLE

*Justice foncière et agriculture nourricière de proximité* – Adrien Baysse-Lainé ..... 183

*Quand la ville devient bailleur foncier agricole. Innovation, justice et apprentissages lors d'attributions de terres publiques à Montpellier*
Nabil Hasnaoui Amri, Coline Perrin ..... 209

*Une ferme urbaine multifonctionnelle. Maîtrise foncière publique pour un projet d'agriculture innovant à Rovéréaz, Lausanne*
Françoise Jarrige, Cyril Mumenthaler, Joëlle Salomon Cavin..... 233

## PARTIE IV
## INNOVER DANS LES CONTRATS FONCIERS AGRICOLES

*Comment entretenir le bâti agricole patrimonial ? Innovations contractuelles sur les terres publiques à Milan* – Paola Branduini, Elena Colli..... 255

*Innovations institutionnelles. Une approche par le jeu des marchés fonciers dans les zones de mise en valeur agricole en Algérie* – Jean-Philippe Colin, Ali Daoudi .. 287

*Innover par la négociation collective. Le cas des expropriations agricoles*
Romain Melot ..... 313

Postface *De la confrontation aux transactions. Les mutations des relations entre villes et campagnes* – Éric Charmes ..... 333

*Les auteurs et coauteurs* .....349

# PARTIE I

# PRÉSERVER LES PAYSAGES PÉRIURBAINS PAR L'URBANISME

# Le PAEN, une innovation réglementaire

## Protection et mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains à Canohès-Pollestres

Rozenn Trédan, Coline Perrin

Depuis 2005, un nouvel outil urbanistique, le périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (raccourci en PAEN, PPAEN, PEAN ou PENAP selon les régions) associe pour la première fois un objectif de protection réglementaire à long terme contre l'urbanisation et une finalité de développement, avec une unité de vue entre espaces agricoles et naturels. Le premier périmètre de France a été approuvé en 2010 à Canohès-Pollestres, près de Perpignan. Il a été efficace contre l'urbanisation mais n'a pas encore permis de relancer une dynamique agricole dans un contexte de déprise, ni d'articuler espaces et enjeux agricoles et environnementaux. Ce constat s'appuie sur l'analyse de documents institutionnels et une vingtaine d'entretiens. La reconstitution de la trajectoire de ce dispositif et des acteurs impliqués explique pourquoi. À Canohès-Pollestres, l'objectif principal du PAEN était de préserver le paysage en protégeant de l'urbanisation certains espaces agricoles et naturels. Nouveau dispositif institutionnel, ce premier PAEN a engendré beaucoup d'attentes et sa mise en œuvre témoigne de tâtonnements, dans un contexte foncier local particulièrement difficile. La gouvernance du projet, qui se voulait multiacteurs, a laissé à la marge certains acteurs agricoles. Cette expérience apporte des enseignements tant sur les modalités d'adaptation de cette innovation institutionnelle à un territoire spécifique qu'en termes de concertation sur les formes d'agriculture à promouvoir. Les collectivités locales ne doivent pas compter que sur l'action foncière publique pour réamorcer le développement agricole et préserver l'environnement.
Mots-clés : friches, urbanisme, gouvernance, modèles agricoles, Pyrénées-Orientales

La prise de conscience des conséquences de l'étalement urbain a engendré depuis une quinzaine d'années l'accumulation de textes réglementaires visant la protection des terres agricoles (Martin 2013). Depuis 2005, les collectivités territoriales disposent d'un nouvel outil urbanistique : le périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN[1]). Ce dispositif associe pour la première fois un

1. L'acronyme correspondant à ce périmètre n'est pas stabilisé : PAEN, PPAEN, PEAN ou PENAP sont utilisés

Ce chapitre de l'ouvrage *Le foncier agricole dans une société urbaine. Innovations et enjeux de justice* (C. Perrin et B. Nougarèdes, coord.) est publié en Open Access sous licence creative commons BY-NC-ND autorisant son utilisation et sa diffusion sans modification et à des fins non commerciales. DOI : **10.15454/gbmk-tc25_ch3** - e-ISBN : 2-7380-1442-9 — © INRAE, 2021 - La version papier est éditée et commercialisée par les **éditions Cardère.**

objectif de protection réglementaire à long terme contre l'urbanisation et une finalité de développement ; il encourage de plus une unité de vue entre agriculture et environnement. De nombreux projets sont en cours, 23 ont abouti (CGAAER 2018), mais on manque encore de recul sur ces expériences et sur les modalités d'adaptation de cette innovation institutionnelle à des contextes territoriaux différents. Les publications scientifiques sont rares (Rialland-Juin 2012, Margetic 2014). Ce dispositif est-il efficace contre l'urbanisation ? Permet-il d'éviter la spéculation, d'instaurer une nouvelle gouvernance dans la gestion du foncier et de soutenir l'agriculture périurbaine ?

Pour apporter des éléments de réponse à ces questions et évaluer l'intérêt et les limites de cette innovation institutionnelle, nous proposons de reconstituer la trajectoire du PAEN de Canohès-Pollestres. Ce premier périmètre approuvé en 2010 avait des objectifs ambitieux, dans un contexte foncier et agricole très difficile. Cette expérience permet donc d'interroger les modalités concrètes de mise en œuvre de l'innovation et d'analyser en particulier ses effets sur l'agriculture périurbaine en termes de reconfigurations organisationnelles, institutionnelles et territoriales.

Notre recherche relève d'une investigation qualitative, fondée sur l'analyse de documents institutionnels et d'entretiens conduits dans les Pyrénées-Orientales auprès d'une vingtaine d'acteurs institutionnels, exploitants agricoles et propriétaires fonciers.

Après avoir présenté le contexte et les méthodes, nous proposons une chronique (trajectoire chronologique) du dispositif PAEN puis nous nous appuyons sur les perceptions des acteurs locaux pour discuter des résultats de ce dispositif vis-à-vis de l'urbanisation, du développement agricole et de l'innovation foncière.

## Le PAEN, un outil qui semble adapté pour préserver les espaces agricoles et naturels autour de Perpignan

### L'outil PAEN, une innovation institutionnelle

Le PAEN est une procédure d'urbanisme créée pour consolider la protection et coordonner la gestion d'espaces agricoles et naturels périurbains. Il implique au minimum deux niveaux de collectivités territoriales : le département ou un établissement public de coopération intercommunale (EPCI)[2] l'instaure avec l'accord des communes concernées, après avoir mené une enquête publique et recueilli l'avis de la chambre d'Agriculture[3] (CA).

selon les régions. Ce dispositif a été instauré par la loi relative au développement des territoires ruraux (loi DTR n° 2005-157) du 23 février 2005 (art. 73 à 76) et le décret d'application n° 2006-821 du 7 juillet 2006.

2. Depuis la loi NOTRe (loi n° 2015-991) et la loi d'avenir agricole (LAA) du 13 octobre 2014, les EPCI peuvent également instaurer des PAEN, alors qu'ils étaient auparavant une compétence des seuls départements.

3. Selon le périmètre concerné, les avis de l'Office national des forêts (ONF) et des établissements publics en

Le dispositif comprend un périmètre de protection, un programme d'action et un nouveau droit de préemption. Le périmètre ne peut inclure que des parcelles situées en zones agricoles ou naturelles des plans locaux d'urbanisme (PLU). Le programme d'action précise les aménagements et les orientations de gestion du territoire en vue de « favoriser l'exploitation agricole, la gestion forestière, la préservation et la valorisation des espaces naturels et des paysages » (art. L113-21 Code de l'urbanisme). Il laisse aux collectivités la liberté d'y inscrire des mesures contraignantes concernant le développement agricole (préférence pour certaines formes d'agriculture ou modalités de mise en marché des productions, par exemple). Toutefois, la loi n'accorde aux collectivités aucun moyen financier spécifique pour mettre en œuvre ce programme d'action. Le département est simplement doté d'un nouveau droit de préemption. Il peut déléguer ce droit à la Société d'aménagements fonciers et d'établissement rural (Safer) ou à une autre collectivité[4]. Les biens ainsi acquis « ne peuvent être utilisés qu'en vue de la réalisation des objectifs définis par le programme d'action » (art. L113-28). Un cahier des charges est annexé à l'acte de vente. Il reste valable si l'acquéreur cède la parcelle ou en confie la gestion à un tiers.

L'outil PAEN est innovant à différents niveaux. Pour la première fois, un zonage de protection des espaces agricoles face à l'urbanisation est non seulement associé à un nouveau droit de préemption mais aussi à un projet de développement agricole. Ce n'était pas le cas des zones agricoles protégées (ZAP) créées en 1999[5]. Le ciblage sur les espaces périurbains est également nouveau, de même que le niveau très élevé de protection des terres. Le périmètre ne peut être réduit ou supprimé que par décret interministériel. Il est donc durablement protégé de l'artificialisation : seuls les bâtiments compatibles avec le règlement des zones agricoles ou naturelles du PLU, et avec le programme d'action, peuvent être autorisés par le maire, au cas par cas. Ce faisant, le foncier agricole n'est plus seulement considéré comme un simple « support » mais aussi comme « une ressource territoriale pour articuler dans des projets de territoire aménagement urbain et développement agricole » (Perrin et al. 2016). Enfin, l'outil PAEN est innovant par le coportage public entre collectivités qu'il implique. Il s'agit donc d'une innovation institutionnelle qui apparaît intéressante pour mieux gérer le foncier agricole périurbain.

Toutefois, « force est de constater que les ZAP et PAEN n'ont connu qu'une mise en œuvre limitée et ont peiné à se mettre en place » (CGAAER 2018). Rialland-Juin (2012) notait des tensions importantes dans le projet en cours au nord de Nantes opposant les propriétaires de parcelles à chevaux menacés d'expropriation face aux exploitants agricoles. En 2014, 22 périmètres avaient été approuvés (Margetic 2014). En 2018, le conseil général

charge du PNR (parc naturel régional) et/ou du SCoT (schéma de cohérence territoriale) doivent également être recueillis.

4. Par exemple l'Agence des espaces verts (AEV) en Île-de-France.

5. Loi d'orientation agricole (LOA) n° 99-574.

**Figure 1. Occupation du sol en 2009 dans le PAEN de Canohès-Pollestres (source : ONF & CA66 2009, réalisation : Écosys)**

de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) en comptait 23 dans 9 départements (couvrant 95 000 ha), dont 18 dans seulement 4 départements (Rhône, Loire, Pyrénées-Orientales et Loire-Atlantique) et 14 autres en projet dans 5 départements. Dans le Rhône, le dispositif est jugé comme « efficace vis-à-vis de la pression foncière » et « pertinent pour accompagner l'agriculture périurbaine ». Rien n'est dit sur les expériences des Pyrénées-Orientales. Pour expliquer cette diffusion limitée, le CGAAER souligne la lourdeur de la procédure, la nécessité d'une forte volonté politique et de trouver des financements pour réaliser le programme d'action. Il évoque aussi le risque que la délimitation d'un tel périmètre puisse « déprécier les terres agricoles environnantes ou être une simple monnaie d'échange à une zone d'activités se développant dans le territoire et consommant des terres agricoles ». L'étude des expériences de PAEN réalisés apparaît donc utile.

## La plaine du Roussillon, un territoire marqué par l'urbanisation et la déprise viticole

Le PAEN de Canohès-Pollestres est situé dans la plaine du Roussillon immédiatement au sud-ouest de Perpignan. Il couvre 281 ha sur les communes de Canohès et Pollestres, toutes deux membres de Perpignan Méditerranée Métropole (PMM). Depuis 1950, plus

de la moitié de la superficie de Canohès a été artificialisée, principalement du fait de l'urbanisation. Canohès comptait 1512 habitants en 1968, 3568 en 1990 et 5540 en 2015. Avant l'instauration du PAEN, le village s'étendait essentiellement vers l'est, en direction de la prade, une zone humide potentiellement inondable occupée par des prairies de fauche (en vert sur la figure 1). Les coteaux et le plateau agricole attenants présentent des sols sableux, caillouteux, acides et à faible teneur en matière organique. Non irrigués, ils comprennent des parcelles de vignes (70 ha) et quelques hectares d'oliviers. Mais un tiers de la surface du PAEN était en friche en 2009 (69 ha, en jaune sur la figure 1). Les crises successives de la viticulture régionale et les campagnes d'arrachage subventionnées par la Politique agricole commune (PAC) jusqu'en 2011 expliquent le recul de la vigne depuis les années 1980.

Cette déprise agricole est renforcée par un blocage foncier : les ventes de terres agricoles sont peu nombreuses et le faire-valoir indirect reste exceptionnel. Les propriétaires refusent de vendre ou de louer leurs terres, même lorsque celles-ci ne sont plus cultivées. Au sein du périmètre, la propriété est très morcelée (1 ha par propriétaire et 0,5 ha par parcelle en moyenne). Les 22 propriétaires exploitants agricoles sont âgés (les deux tiers avaient plus de 50 ans en 2014) et les propriétaires non-agriculteurs résident pour la plupart loin de Canohès (CA66 2014).
Forte pression urbaine, déprise agricole, foncier bloqué, ces trois éléments justifient la mise en œuvre d'un PAEN.

## Une étude de cas qualitative approfondie

Notre recherche relève d'une enquête qualitative conduite selon une démarche compréhensive (Simon 1986) et processuelle (Colin 2004). Notre corpus de données est composé de documents institutionnels et législatifs (convention de partenariat, plans de gestion et d'action, comptes rendus de réunions, contrats fonciers, lois, etc.) ainsi que d'entretiens semi-directifs conduits entre mars et août 2016 dans les Pyrénées-Orientales auprès d'une vingtaine d'acteurs institutionnels, exploitants agricoles et propriétaires fonciers. Les entretiens ont été enregistrés et retranscrits. Ils ont été conduits et analysés selon une grille élaborée dans le cadre du projet de recherche interdisciplinaire ANR Jasminn, dont l'objectif est de mieux comprendre les conditions de préservation du foncier agricole périurbain en Méditerranée, en évaluant notamment des initiatives locales innovantes (Perrin & Nougarèdes 2016).
Appliquée à notre corpus de données, cette démarche a permis d'expliciter i) l'émergence et le développement du PAEN (avec un focus sur les jeux d'acteurs et la gouvernance), ii) les arguments de légitimation de l'action publique et iii) l'influence du dispositif sur l'agriculture. La trajectoire du dispositif PAEN a en particulier été reconstituée suivant

la méthode de chronique de dispositif (Rey-Valette et al. 2011), qui permet d'élaborer le récit d'un processus d'innovation en identifiant différentes étapes selon les acteurs impliqués, les actions engagées, les événements extérieurs influençant le dispositif et les éventuelles controverses qui émergent. Cette démarche s'avère instructive dans le cas du PAEN de Canohès.

## Une mise en œuvre assez rapide de l'outil PAEN à Canohès-Pollestres

La chronique du PAEN montre que le projet initial, porté par la municipalité, la métropole et le département, avait des objectifs ambitieux, ce qui explique peut-être les critiques et un sentiment d'échec partiel de la part des acteurs concernés par le projet.

### Un projet associant trois collectivités : municipalité, métropole et département

Dès la publication de la loi en 2005, le chef du pôle agriculture au conseil départemental (CD) a identifié l'intérêt du PAEN au vu des problématiques agricoles et foncières des Pyrénées-Orientales. Il est à l'initiative d'un groupe de réflexion national sur cet outil rassemblant l'Assemblée des départements de France, l'association Terres en ville et la fédération nationale des Safer. À l'inverse de certains départements, tels l'Hérault, qui souhaitent piloter et coordonner la création de PAEN, le CD des Pyrénées-Orientales souhaite accompagner des volontés communales. Dans cette perspective, un juriste est recruté en 2007 pour conseiller les municipalités intéressées. C'est le cas du maire de Canohès qui a alors pour projet de préserver le « poumon vert » de la prade. Ses mandats d'élu départemental et intercommunal lui permettent d'avoir eu connaissance de cet outil et d'engager rapidement des discussions pour associer dès le départ PMM au projet, alors que le dispositif ne l'impose pas. D'autres acteurs « multicasquettes » (Gumuchian et al. 2003), notamment un ancien député des Pyrénées-Orientales, également élu au département où il est en charge de l'agriculture, contribuent au rassemblement des trois collectivités, pourtant de sensibilités politiques différentes (CD et commune à gauche, PMM à droite).

Les trois collectivités signent fin 2008 une convention lançant une étude de faisabilité. Le CD se positionne sur la composante agricole (via son pôle agriculture et foncier), tandis que PMM s'occupe davantage du volet espaces naturels (via sa direction de l'environnement et de l'eau).

## Un projet combinant des objectifs agricoles, paysagers, environnementaux et récréatifs ambitieux

L'étude de faisabilité, coordonnée par le CD, comprenait un état des lieux et l'élaboration d'un programme d'actions. L'état des lieux comportait un diagnostic foncier (réalisé par la Safer), une étude naturaliste et paysagère (faite par l'ONF) et un diagnostic agricole (conduit par un bureau d'études). Le périmètre définitif est délimité à l'ouest par les espaces urbanisés. À l'est, il s'étend finalement jusqu'à l'autoroute A9, ce qui inclut quelques parcelles de la commune voisine de Pollestres. Sur 281 ha, 236 sont sur Canohès et 45 sur Pollestres. Cette superficie est réduite par rapport à celle d'autres projets de PAEN sur plusieurs milliers, voire 19 000 ha (Rialland-Juin 2012).

En 2009, la définition du programme d'actions de mise en valeur implique une démarche participative et l'information de la population. Deux comités techniques (CoTech) ont réuni en 2010 la commune de Canohès (Pollestres n'étant pas encore concernée), le CD, PMM, la Safer, la chambre d'Agriculture et l'agence d'urbanisme AURCA. Trois comités de pilotage (CoPil), présidés par le maire de Canohès, ont rassemblé une grande diversité de personnes (fig.2). Les acteurs agricoles sont toutefois peu nombreux et la chambre d'Agriculture reste relativement en retrait durant l'élaboration du PAEN. Une enquête publique a également été menée, avec des rencontres sur les thématiques « hydraulique », « chasse et environnement » et « viticulture », ainsi que deux réunions d'information, dont une spécifiquement destinée aux propriétaires fonciers. Ils sont en effet les principaux opposants au projet qui hypothèque définitivement la possibilité que leurs parcelles deviennent un jour urbanisables. Dès l'annonce dans la presse locale, cinq propriétaires créent l'association « Sauvons la prade de Canohès ». Ils déposent un recours au tribunal administratif de Montpellier mais sont déboutés courant 2010.

> « Le maire avait le projet en tête depuis un moment. Nous, on a découvert le projet sur Internet par hasard. C'est un collègue qui a découvert ça. Il est venu me voir, on a regardé et ils allaient voter le projet trois ou quatre jours plus tard au CD. Les gens de Canohès l'ont vu et on s'est gendarmé, on a mis les gens au courant et on a provoqué trois réunions ». Un membre de l'association Sauvons la prade de Canohès

Ces contestations des propriétaires sont fréquentes lors de la mise en place des PAEN (Rialland-Juin 2012). Elles ont aussi concerné le PAEN de Laroque-les-Albères (également dans les Pyrénées-Orientales).

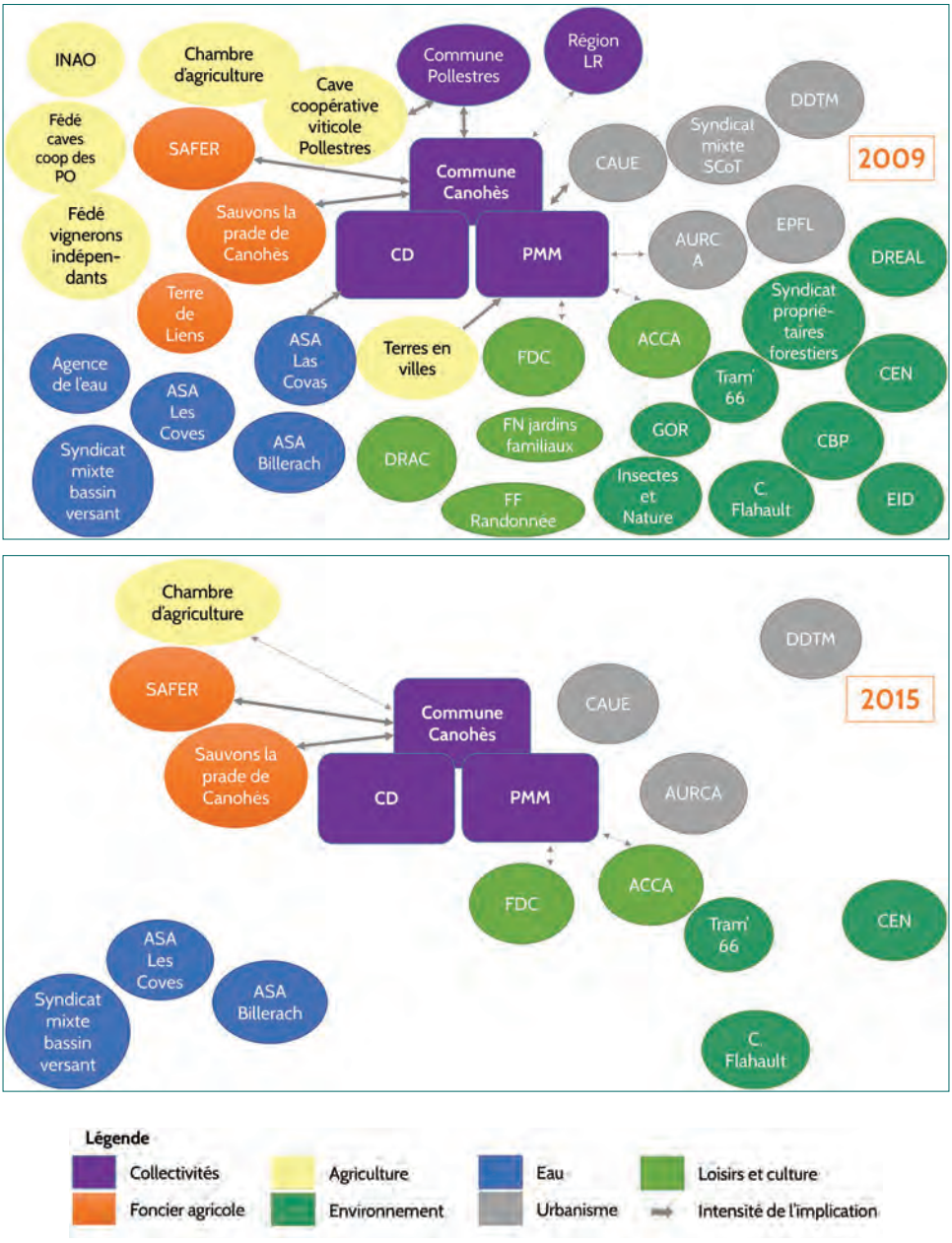



**Figure 2. Acteurs présents au CoPil du PAEN de Canohès-Pollestres en 2009 et 2015 (R. Trédan, 2016)**

Acronymes : ACCA (Association communale de chasse agréée), ASA (Associations syndicales autorisées), AURCA (Agence d'urbanisme catalane), CAUE (Conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement), CBP (Conservatoire botanique de Porquerolles, CD (conseil départemental), CEN (Conservatoire des espaces naturels), DDTM (Direction départementale des territoires et de la mer), DRAC (Direction régionale des affaires culturelles), DREAL (Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement), EID (Entente interdépartementale pour la démoustication), EPF (Établissement public foncier), FDC (Fédération départementale des chasseurs, FN (Fédération nationale), GOR (Groupe ornithologique du Roussillon), INAO (Institut national de l'origine et de la qualité), LR (Languedoc-Roussillon), PMM (Perpignan Méditerranée Métropole), PO (Pyrénées-Orientales), SCoT (Schéma de cohérence territoriale)

La notice et le programme d'action du « PAEN de la prade de Canohès et du plateau agricole attenant » s'articulent autour de quatre objectifs (CD des Pyrénées-Orientales 2010) :

- « le maintien de l'agriculture sur le plateau et les coteaux, en grande partie viticoles mais aujourd'hui envahis par la friche ;
- la qualité du paysage singulier de la prade, espace de prairies, de canaux et fossés qui recouvre des milieux riches en espèces et habitats ;
- le fonctionnement du réseau hydraulique qui confère à la prade ses qualités particulières et qui appelle une attention spécifique ;
- enfin, une opportunité d'offre en espaces récréatifs et sociaux à saisir aux portes d'une commune périurbaine en expansion. »

Au même moment, la prade est déclassée de l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF)[6], ce qui empêche l'attribution des mesures agro-environnementales souhaitées par le CD.

## Une réduction progressive du nombre d'acteurs participants

En 2011, la commune de Canohès, PMM et le CD organisent plusieurs réunions pour élaborer le plan de gestion. Adopté en CoPil réduit (19 acteurs contre 38 en 2009), ce plan de gestion promeut le maintien de l'agriculture en place et évoque une possible diversification des productions (oliviers, amandiers, plantes aromatiques). Outre les objectifs déjà explicités dans le programme d'action, il mentionne la nécessité de « valorisation du foncier » et la « biodiversité ». Près de la moitié du budget prévisionnel de 2 470 500 euros, cofinancé par les trois acteurs et la région, est d'ailleurs destinée à la surveillance, aux acquisitions et à la restructuration foncières.

De 2010 à 2015, deux agriculteurs se sont installés au sein du PAEN. Fin 2010, d'abord, un viticulteur de Pollestres y a relocalisé son siège d'exploitation. Il a obtenu un permis de construire pour une cave ainsi qu'une habitation à Canohès, après un refus du maire de Pollestres. Il était en 2016 propriétaire de 53 ha dont 18 ha dans le PAEN et se portait souvent acquéreur lorsque des parcelles au sein du périmètre étaient en vente. Son système technique était intensif en intrants et son vin exporté en vrac en Allemagne. En 2013, ensuite, un éleveur de volailles de chair en système technique « conventionnel » s'est installé sur 6,7 ha.

Le pilotage du projet est marqué par une assez faible représentation du monde agricole. L'animation a été confiée en 2013 à une écologue recrutée par PMM au sein de la direction de l'environnement et de l'eau. Elle a fait le lien entre les acteurs et a reçu les porteurs de

6. La raison affichée est une trop forte artificialisation des milieux. Les prairies auraient été retournées, les haies arrachées.

**Genêts caractéristiques des friches, Pollestres, Pyrénées-Orientales (cl. R. Trédan 2016)**

projet agricole – 21 entre 2014 et juin 2016. Elle a lancé plusieurs études (dont un diagnostic foncier coordonné par la chambre d'Agriculture). Elle a aussi organisé les comités de suivi et CoPil, mais ils sont de plus en plus restreints (15 acteurs fin 2015 contre 38 en 2009, cf. fig.2). On note notamment le retrait de plusieurs acteurs agricoles.

Fait marquant en 2014, le chef du pôle agriculture et foncier au CD, qui avait été à l'initiative du groupe de réflexion national sur les PAEN et qui était très impliqué dans le projet de Canohès, notamment sur les aspects agricoles, doit quitter son poste. En 2015, un autre fait marquant intervient : la visite du ministre de l'agriculture Stéphane Le Foll. Alerté par la forte déprise agricole, il a mandaté une étude du CGAAER sur la mobilisation du foncier agricole dans les Pyrénées-Orientales. Cette étude a provoqué une prise de conscience des acteurs locaux sur la nécessité de travailler collégialement – collectivités et organisations professionnelles agricoles (OPA) – à la mobilisation du foncier et à un projet agricole ambitieux. Pratiquement tous les acteurs rencontrés en entretien en 2016 ont évoqué cette visite du ministre. Une des conséquences est que la chambre d'Agriculture participe depuis plus activement au PAEN.
Fin 2015, une controverse a lieu sur le meilleur moyen de conduire une restructuration foncière. PMM, le CD et la chambre d'Agriculture se positionnent pour un aménagement foncier agricole et forestier (AFAF), tandis que la commune de Canohès préférerait une

bourse au foncier, reposant sur des échanges à l'amiable, afin de ne pas accentuer le mécontentement des propriétaires. La bourse au foncier est finalement retenue et un appel d'offres était en cours d'élaboration fin 2016. La Safer et la chambre d'Agriculture espèrent remporter ensemble le contrat. Depuis 2011, la Safer surveille les ventes de terres agricoles et a préempté 7 ha au sein du PAEN, dont la majorité a été rétrocédée à la commune de Canohès (4,42 ha), faute d'acquéreur agricole.
La figure 3 permet de synthétiser cette chronique du PAEN. Elle montre les grandes étapes depuis l'émergence de l'idée (2005-2008), l'élaboration du dispositif (2009-2011) jusqu'à l'animation. Ce dispositif s'est finalement concrétisé assez rapidement, mais son bilan pour les acteurs apparaît en 2016 mitigé.

## Un bilan mitigé pour les acteurs locaux

Pour les acteurs rencontrés, le PAEN est considéré comme une initiative partiellement réussie. Pour tous, son principal acquis réside dans la protection efficace des terres de l'artificialisation. Le périmètre est rendu durablement inconstructible, quels que soient les élus qui pourront se succéder. Plusieurs acteurs soulignent d'ailleurs le courage politique du maire, qui a maintenu le projet malgré le mécontentement des propriétaires fonciers et d'investisseurs immobiliers.

**Vignes et friches, Canohès, Pyrénées-Orientales (cl. R. Trédan 2016)**

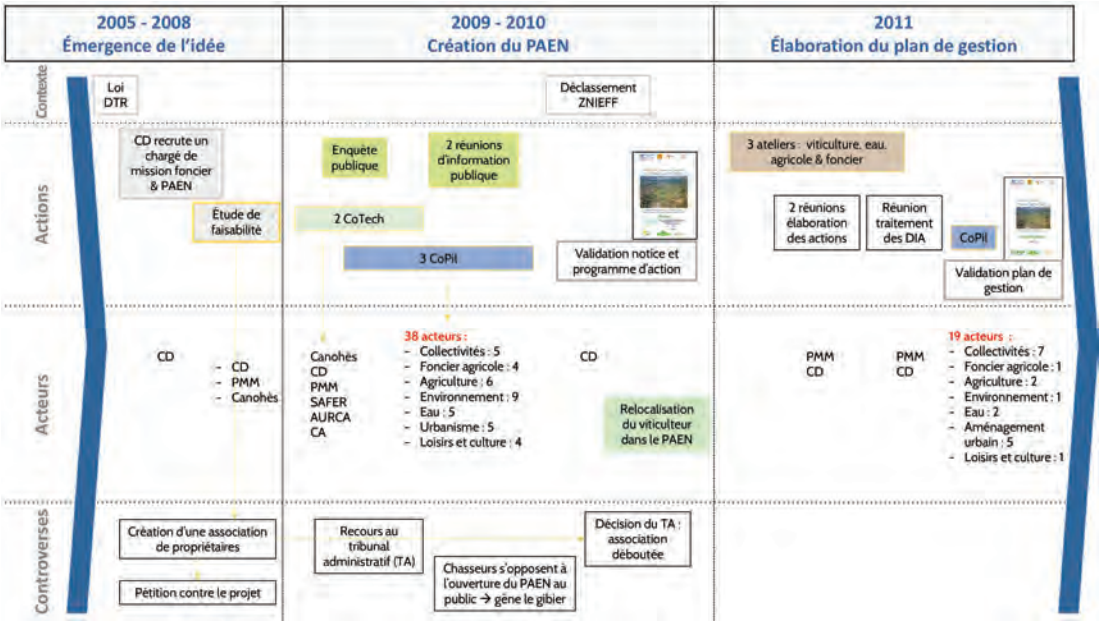


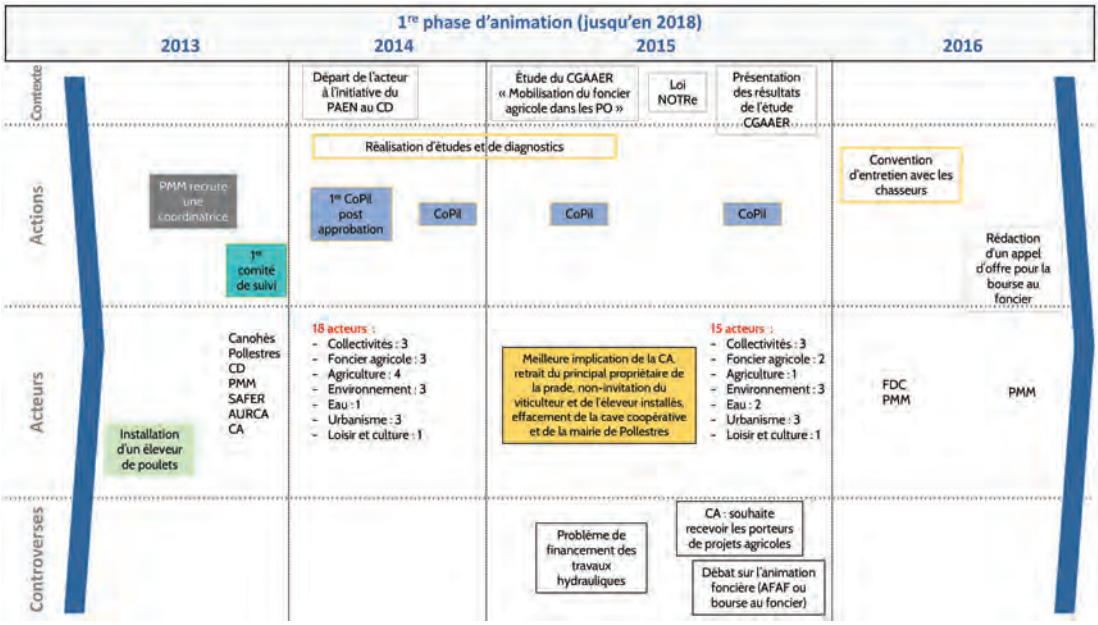

**Figure 3. Chronique du PAEN de la prade de Canohès et du plateau attenant. Trédan & Perrin 2016**

> « On ne construira jamais sur ce secteur, et, pour moi, c'est le plus important. [...] Je suis très content que ce patrimoine historique et naturel soit préservé pour les générations futures. » (un employé de la mairie de Canohès)

De plus, le dispositif garantit qu'il n'y aura pas de voisinage gênant pour les agriculteurs installés et il a permis de financer plusieurs études, notamment sur le foncier ou le réseau hydraulique.

En revanche, il n'empêche pas pour le moment les comportements de rétention de terres : il n'a pas dynamisé le marché de vente de terres, ni encouragé le faire-valoir indirect.

> « Il y en a qui n'ont pas compris encore ce que c'était le PAEN, que c'était une zone agricole et que ce n'était même plus le maire qui gérait. Il y en a qui ont des parcelles en friche le long de la route goudronnée et ils se disent "peut-être un jour je ferai une maison". » (un exploitant agricole au sein du PAEN)




Le dispositif n'empêche pas non plus l'usage récréatif des terres agricoles, ni la cabanisation. La surveillance des achats par la Safer peut en partie les prévenir. Deux cas de vente à des prix non agricoles au sein du périmètre nous ont été rapportés, prix qui font référence ensuite et qui limitent l'accessibilité au foncier. Les deux ventes approchaient les 45 000 euros l'hectare (selon un acteur rencontré en entretien) tandis que la moyenne des ventes était de 15 000 euros par hectare sur les cinq dernières années (données Safer). L'absence d'animation foncière est aussi perçue comme un frein au redéploiement de l'agriculture. Aucun des 21 porteurs de projet agricole qui se sont présentés à la coordinatrice entre 2014 et 2016 ne s'est installé dans le PAEN.

> « Il n'y a pas d'animation foncière, donc le foncier est toujours bloqué. S'il n'y a pas de foncier libre, personne ne viendra s'installer. » (un exploitant agricole au sein du PAEN)

Tandis que le projet apparaît ainsi réussi du point de vue de la protection du foncier agricole contre l'urbanisation, la relance difficile de l'agriculture s'explique, à la lumière de notre chronique, par plusieurs facteurs.

## La protection foncière ne suffit pas pour relancer l'agriculture en déprise

Au-delà du bilan mitigé dressé par les acteurs, l'analyse des documents et le croisement des dires des acteurs nous permet d'avancer plusieurs pistes pour comprendre la relance difficile de l'agriculture au sein du PAEN.

### L'agriculture : un objectif secondaire

La faible relance de l'agriculture au sein du PAEN s'explique peut-être par le rôle secondaire accordé à l'agriculture dans le projet.

Dans les documents écrits, les objectifs agricoles, paysagers, environnementaux et récréatifs ne sont pas priorisés. Les fonctions économiques, alimentaires, environnementales ou sociales de l'agriculture ne sont pas mentionnées. Seules les fonctions paysagères (paysage non bâti) et de gestion des risques naturels (incendies, inondations) sont mises en avant. Préserver l'agriculture apparaît en fait comme un moyen plus qu'une fin dans les documents.

Dans les entretiens, l'objectif paysager semble prévaloir sur l'objectif environnemental, qui lui-même semble prioritaire par rapport au maintien de l'agriculture. Les acteurs ont soutenu le projet pour des raisons personnelles ou institutionnelles qui ne correspondent pas forcément à celles qui légitiment l'action publique. Différentes motivations ont été évoquées en entretien, mais elles sont difficilement vérifiables. Selon certains, la mairie de Canohès, par exemple, aurait perçu dans le PAEN une possibilité de drainer des financements publics ainsi qu'un projet facilitant la poursuite de l'urbanisation de l'autre côté du village. PMM aurait pu justifier grâce au projet le maintien d'un poste à plein temps dans un contexte de crise budgétaire. Le viticulteur qui y a relocalisé son exploitation y aurait simplement vu une réponse à son besoin de restructuration foncière ; la FDC, un moyen de renforcer son rôle de protection de la nature et de maintenir un environnement favorable au gibier ; la Safer et la chambre d'Agriculture, des opportunités de contrats de prestation. Ces motivations hétérogènes des acteurs sont très fréquentes dans les mouvements de défense des terres agricoles contre l'urbanisation (Bunce 1998, Spaling & Wood 1998). Dans le cas du PAEN, elles ont pu être un facteur limitant la cohérence du projet agricole.

Ensuite, le choix du périmètre pourrait aussi expliquer les difficultés à redévelopper l'agriculture. Plusieurs acteurs du monde agricole soulignent qu'il aurait été plus judicieux de délimiter le PAEN à l'ouest du village, où les terres sont de meilleure qualité agronomique et tout autant menacées par l'urbanisation.

> « Après coup je pense que la zone est mal choisie, il n'y a pas d'eau, c'est morcelé, et je n'ai pas de porteur de projet. » (un employé de la Safer)

La commune de Canohès justifie sa localisation par sa volonté de protéger le patrimoine naturel et historique de la prade[7]. L'outil PAEN vise d'ailleurs autant les espaces naturels qu'agricoles. Contrairement à la ZAP, il n'est pas dédié à l'agriculture.
Enfin, si l'on compare ce cas avec d'autres cités dans la littérature, l'action foncière publique est parfois mieux acceptée sur les moins bonnes terres, les terres en friche, où la concurrence entre agriculteurs est moins forte, ce qui peut favoriser l'implantation de formes d'agriculture innovantes ou minoritaires localement. Des terroirs marginaux ont ainsi été récemment des lieux d'installation d'agriculteurs en circuits courts de proximité autour de Millau (Baysse-Lainé & Perrin 2017).
Ce rôle secondaire accordé à l'agriculture dans le projet permet de comprendre la faible représentation des acteurs agricoles.

## Une gouvernance tricéphale qui laisse à la marge les acteurs agricoles

La gouvernance du projet explique peut-être aussi la faible relance de l'agriculture au sein du PAEN.
La loi impose une enquête publique lors de la délimitation du périmètre et la consultation de la chambre d'Agriculture (entre autres[8]) lors de l'élaboration du programme d'action. Cette procédure a été respectée. Toutefois, comme souvent lors de projets d'aménagement des territoires et de prise en compte de l'environnement (Beuret & Cadoret 2010), la concertation a finalement été limitée. La gouvernance du PAEN apparaît tricéphale (commune de Canohès, PMM, CD). Les CoPil, par exemple, sont plus des réunions d'information que de réels espaces de débats. Les comptes rendus montrent que moins de la moitié des acteurs présents y prennent la parole. De plus, la diversité des acteurs décroît au fil des années (fig.2). Certains ne sont plus invités (par exemple Terres en ville, la Fédération des vignerons indépendants et le viticulteur installé en 2010). D'autres décident de ne plus participer, notamment la région, la mairie de Pollestres, ou encore la cave coopérative de Pollestres, laquelle se dit déçue de ne pas voir avancer le projet de restructuration foncière.

> « Pour l'instant des lots de 5 ha d'un seul tenant n'ont pas pu leur être proposés, et ils disent aussi que vu qu'il y a beaucoup de secteurs en friche dans le département, ils peuvent trouver d'autres terres ailleurs que dans le PAEN. » (un employé du CD)

Les acteurs agricoles sont aussi moins nombreux que les acteurs portant le volet environnement. Ce déséquilibre a été accentué par le recrutement d'une coordinatrice écologue et par le départ du chef du pôle agriculture au CD.

7. Rappel : le titre officiel du périmètre est « PAEN de la prade de Canohès et du plateau agricole attenant ».
8. Cf. note 4 *supra*.

> « Il y a un trou de compétence agricole à PMM. Moi j'étais le côté agro, eux environnement. C'était un fait. [...] Donc, en fait, plus personne ne porte le côté agro dans ce PAEN. » (l'ex-chef du pôle agriculture au CD)

De plus, les acteurs agricoles présents ne représentent pas la diversité du monde agricole. Aucun syndicat n'est directement impliqué. La Confédération paysanne nous a dit ne pas avoir été sollicitée mais elle ne considère pas non plus sa participation comme indispensable.

> « Le PAEN, on y est favorable, c'est un outil intéressant pour nous, donc on n'a pas été associé mais on préfère dépenser de l'énergie ailleurs. » (l'ancienne secrétaire nationale, Confédération Paysanne)

La Safer et la chambre d'Agriculture s'impliquent progressivement dans un projet avant tout impulsé et piloté par des collectivités territoriales. La Safer participe aux débats en CoPil, mais elle se positionne comme un prestataire, par la réalisation d'études (diagnostic foncier) et la surveillance des marchés fonciers. La chambre d'Agriculture a été consultée durant la phase de faisabilité. Elle était présente à certaines réunions (sans intervenir), mais elle n'a pas été associée à la définition du zonage, ni à l'élaboration du projet agricole. Jusqu'en 2015, elle a joué un rôle de prestataire (étude sur la mobilisation du foncier agricole). Depuis la visite du ministre en 2015, elle s'implique davantage et prend vraiment part aux débats. Toutefois, elle a déjà beaucoup d'autres missions, et « le PAEN de Canohès, c'est la cerise sur le gâteau » (employé de la CA).
Plusieurs acteurs rencontrés estiment ainsi ne pas disposer d'assez de temps à consacrer au projet. Ces difficultés sont accentuées par une dotation financière insuffisante. Le programme d'action est surdimensionné au vu des capacités de financement. Certains postes de dépenses n'ont pas été anticipés (travaux hydrauliques) et des sommes sont indiquées pour chaque fiche-action sans toujours préciser qui sera chargé de les supporter. L'éleveur installé en 2014 pensait bénéficier d'un accompagnement spécifique lié au PAEN, mais l'animation du projet sur le terrain se heurte à un manque de moyens humains et financiers.

> « Coordinatrice ne signifie pas que je vais être au contact direct de tous les agriculteurs. Néanmoins, étant donné les faibles moyens actuels, je me situe en palliatif à l'absence d'animateur sur le terrain. Mais c'est un peu bancal, normalement je suis le chef d'orchestre, je mets en route des fiches d'actions, etc. Il y a un grand écart entre ce qui est écrit sur le papier et la réalité du terrain. » (la coordinatrice du PAEN, PMM)

Les rapports de force et conflits entre acteurs urbains et agricoles ont probablement aussi retardé la mise en œuvre du programme d'action.

## Des tensions entre acteurs urbains et agricoles

On constate une méfiance réciproque entre collectivités locales et organismes professionnels agricoles (OPA). Les OPA ne considèrent pas les collectivités comme compétentes et/ou légitimes pour porter une action agricole. Le positionnement de la chambre d'Agriculture sur la question du repérage et de l'accompagnement des porteurs de projet agricole l'illustre.

> « Là c'est compliqué. Ce que je propose à [la coordinatrice écologue] et à PMM avant qu'elle ne soit là, c'est de s'appuyer sur les structures existantes, c'est-à-dire sur nos compétences en matière d'installations en agriculture. Plutôt que d'imaginer quelque chose à côté qui ne fonctionnera pas, pour ce qui est de l'examen des projets, cela demande une compétence, il faut un réseau de techniciens. Impossible pour quelqu'un qui n'a pas de formation en agronomie, ce qui est son cas. Donc il faut se rapprocher de l'organisation départementale existante. Je lui propose qu'elle fonctionne comme un pré-accueil, et qu'elle soit en relation avec le pôle accueil installations du département, et qu'elle les oriente dans le dispositif. » (un employé de la chambre d'Agriculture)

Le monde agricole a en effet été peu associé au repérage et à l'accompagnement des porteurs de projet agricole qui auraient pu s'installer. Jusqu'en 2016, la coordinatrice redirigeait les porteurs de projet vers les services techniques de la mairie, sans passer par la chambre d'Agriculture.

> « Jusqu'ici je n'avais pas accès au listing des agriculteurs dans la zone, ni aux résultats de l'étude foncière réalisée par un stagiaire de la chambre. [...] Maintenant nous ne sommes plus fâchés, mais il y a toujours des histoires avec ce PAEN. » (la coordinatrice du PAEN, PMM)

Des différends antérieurs entre la chambre d'Agriculture et PMM rejaillissent probablement sur le projet.

> « Il y a eu des désaccords entre la chambre d'Agriculture et l'agglo depuis le SCoT (2002). Je crois qu'à la chambre, à tort ou à raison, ils se sont dit "l'agglo nous considère comme des incapables et veut nous donner des leçons". » (un ancien élu de PMM)

On ressent ainsi dans les entretiens un conflit de compétences sur l'agriculture, voire de pouvoir et d'objectifs, entre la chambre d'Agriculture et les collectivités locales (commune, PMM). L'étude réalisée par le CGAAER (2015) à l'échelle des Pyrénées-Orientales vient conforter cette analyse des rapports de force. Elle décrit des acteurs qui peinent à élaborer un projet collectif lisible pour l'agriculture et qui sont en attente réciproque, reportant la responsabilité de l'initiative sur les autres, sans identifier et assumer leur propre part. L'étude souligne également des rôles mal identifiés et des responsabilités mal partagées, qui génèrent des crispations entre acteurs, notamment entre OPA et collectivités territoriales.

> « L'étude commanditée par le ministre – car le foncier dans les Pyrénées-Orientales, c'est quelque chose de dramatique – a pointé le manque de coordination entre les structures concernées par la question foncière, et a invité à stopper les querelles de chapelles notamment entre élus de différents bords politiques. La Préfète a aussi donné des recommandations en ce sens. Cela a dû jouer dans la plus forte implication de la chambre d'Agriculture aujourd'hui. » (un employé de PMM)

La restitution de cette étude semble effectivement avoir insufflé une nouvelle dynamique collective autour du projet de Canohès, même si les visions de l'agriculture restent assez différentes.

## Une déconnexion entre les volets agricole et environnemental

En l'absence de consensus autour des formes d'agriculture à promouvoir, les volets agricole et environnemental du PAEN sont pensés séparément.

La relance de l'agriculture aurait pu contribuer à atteindre des objectifs environnementaux. Lors des premières discussions sur les PAEN au CD entre 2005 et 2008, l'idée avait émergé que l'installation de jeunes en agriculture biologique devait être privilégiée, afin de combiner agriculture et protection de l'environnement. L'ancien chef du pôle agriculture et foncier au CD était surpris d'apprendre que le périmètre de Canohès ne contraignait pas les systèmes techniques agricoles : « Au départ c'était clair que c'était pour faire du bio le PAEN ».

Pour les trois collectivités *leaders* du projet, la priorité du volet agricole est le développement de l'agriculture, quelle que soit sa forme. Leurs représentants expriment toutefois en entretien une préférence pour l'agriculture biologique et ils ne sont pas opposés à des projets nécessitant de petites surfaces ou un temps long d'amorçage.

> « Si on avait une multitude de porteurs de projets et qu'on avait le choix avec des projets en agriculture biologique, voire en biodynamie, on donnerait notre préférence à ceux-là. C'est une évidence et ça se traduit à travers les orientations de notre Agenda 21. On est une commune zéro-phyto sur les espaces publics, on est reconnu au niveau régional niveau 3, la restauration des petits à la cantine est traditionnelle et 25 % de bio (pâtes, riz, les laitages parfois, et les fruits et légumes). On essaie donc d'aller dans ce sens. » (un employé de la mairie de Canohès)

> « Pour les petits projets, on peut imaginer de l'apiculture, idéale pour des friches et parcellaire morcelés. Il y a pas mal d'apiculteurs qui ont une double activité, et donc cela ne les dérange pas s'il y a un amorçage long. » (un employé de PMM)

Toutefois, les documents de projet du PAEN étant non contraignants et n'ayant pas inscrit de priorité claire dans les formes d'agriculture à promouvoir, les trois *leaders* n'ont pas vraiment de leviers pour favoriser l'agriculture biologique. La municipalité peut simplement orienter le choix des porteurs de projet en autorisant (ou non) la construction de bâtiments agricoles.
Pour la Safer et la chambre d'Agriculture, il ne faut pas opposer agriculture conventionnelle et biologique, mais favoriser les exploitations performantes économiquement.

> « On regarde le sérieux, la faisabilité et la solidité du projet avec des critères économiques, les perspectives d'évolution, les grands classiques quoi. C'est peut-être moins *fun*, mais c'est efficace et rationnel. » (un employé de la chambre d'Agriculture)

Les deux acteurs pensent développer en priorité sur le périmètre la viticulture puis l'arboriculture. La chambre cite aussi les plantes aromatiques et médicinales, orientation souhaitée par le maire de Canohès : « la filière est en train de se structurer à l'échelle départementale et donc on ne part pas à l'aventure ». L'agriculture biologique apparaît pour la chambre comme une option dans la prade.

> « C'est principalement sur la prade qu'on peut envisager de l'agriculture bio, il y a une biodiversité à préserver et une problématique autour de la qualité de l'eau. Mais pour autant, il ne faut pas faire non plus n'importe quoi sur les autres terres. Il n'a pas été décrété que tout le territoire serait en bio, il y a de la place pour tous les systèmes de production. En plus, si on avait l'objectif que tout soit en bio, cela aurait été un handicap supplémentaire, on n'allait pas trier les projets selon le fait qu'ils soient en conventionnel ou en bio ! » (un employé de la chambre d'Agriculture)

La Safer a émis lors de notre entretien un avis plus tranché, défendant ce qu'elle appelle « une vision traditionnelle de l'agriculture ».

> « Le PAEN, les élus en ont fait un outil politique, ils veulent que le paysage change, et puis ils veulent que ce soit en bio. On n'a rien contre le bio mais… c'est presque un dogme de la part des élus de la commune […]. Vous pouvez avoir des pratiques respectueuses de l'environnement sans être forcément en bio. »
>
> « Je m'attends un jour à m'engueuler avec la commune, parce qu'elle va nous contraindre à imposer des pratiques culturales à un exploitant. Et moi, dans mes attributions à la Safer, je n'ai pas le droit. La loi m'interdit d'imposer des pratiques. […] Choisir un bio, cela va à l'encontre de la liberté d'entreprendre. De toute façon, c'est le comité technique de la Safer qui choisit l'acquéreur, la mairie n'a normalement pas son mot à dire, mais notre objectif n'est pas de nous fâcher avec les maires. »
>
> « Quand on parle de remise en valeur de friches, ce n'est pas avec un exploitant en maraîchage bio qui a juste besoin de 2 500 m² que vous allez avoir un impact paysager. »

> « Moi j'aimerais des jeunes qui veulent s'installer et qui prennent 15 ou 20 ha ; là vous avez un impact sur l'aménagement. Le jour où j'arrive à assembler 5 ha d'un seul tenant, je peux commencer à intéresser des caves particulières, et si en plus j'arrive à mettre l'eau, j'intéresse tout le monde. » (un employé de la Safer)

Ces deux acteurs peuvent orienter le développement agricole. Lors d'une vente de terres, la Safer peut préempter et, en présence de plusieurs acquéreurs possibles, choisir celui qui lui convient le mieux. La chambre d'Agriculture joue aussi un rôle dans l'accompagnement des porteurs de projet. Les deux agriculteurs installés depuis 2010 dans le PAEN correspondent effectivement à des systèmes de production « conventionnels », avec des surfaces importantes. Ils étaient déjà connus de leurs services, passés par la formation agricole et avaient bénéficié des dotations aux jeunes agriculteurs (DJA).
Pour la Safer et la chambre d'Agriculture, le faible nombre d'installations s'expliquerait par un marché foncier bloqué (offre faible), un déficit de porteurs de projet agricole (demande faible) et par le morcellement et la qualité médiocre des terres disponibles au sein du PAEN. Toutefois, pour d'autres, la commune pourrait mettre à disposition les 4,4 ha déjà préemptés via la Safer et la demande existe :

> « Dans le département il y a environ 300 jeunes qui sont sans terre, prêts à s'installer en bio, avec de la vente directe, souvent sans passer par les DJA. » (un employé du CD)

Parmi les 21 projets recensés par la coordinatrice depuis 2014, plusieurs projets d'apiculture recherchaient une surface inférieure à 1 ha, un projet oléicole (prévoyant la construction d'un moulin à huile), 2,5 ha, un projet de verger bio et d'agritourisme souhaitait s'installer sur 2 ha dans la prade, ou encore un projet de plantes aromatiques aurait pu valoriser des petites surfaces. L'absence de concrétisation de ces projets laisse donc des questions en suspens. Certains porteurs ont pu trouver plus facilement des terres ailleurs ou sont peut-être encore en phase de maturation de leur projet.
Depuis 2016, l'entretien de l'environnement est confié par PMM aux chasseurs (FDC) *via* une prestation de service visant à restaurer le bocage de la prade, mettre en place des cultures faunistiques sur des friches et suivre la perdrix, espèce représentative des milieux ouverts. La FDC possède *via* l'association communale (ACCA) un tissu d'adhérents à Canohès, qui pourrait selon elle faciliter les négociations avec les propriétaires pour libérer du foncier. L'instauration d'une bourse au foncier apparaît donc utile pour démarcher les propriétaires privés et identifier des parcelles qui pourraient être vendues, louées ou mises à disposition à des agriculteurs.
Enfin, les formes d'agriculture ne semblent pas avoir été débattues en comité de pilotage. Les deux volets agricoles et le volet environnemental ont été conçus séparément. Cela fait écho au concept de *land sparing* (Fischer et al. 2008), qui considère l'absence de bénéfices

mutuels entre agriculture et biodiversité. Cette situation est toutefois susceptible d'évoluer, puisqu'une clause pourrait être ajoutée au cahier des charges de la bourse au foncier pour encourager les systèmes durables, et ainsi des formes d'agriculture améliorant la cohérence au sein du PAEN entre développement de l'agriculture et préservation de l'environnement.

## Adapter un nouvel outil aux spécificités locales : une innovation foncière ?

La mise en œuvre d'un PAEN à Canohès-Pollestres constitue-t-elle une innovation foncière ?

L'innovation réside d'abord dans l'expérimentation d'un nouveau dispositif institutionnel qui n'avait encore jamais été utilisé ailleurs. Les acteurs qui s'en saisissent, au conseil départemental et à la mairie de Canohès, sont donc des pionniers de l'innovation, au sens de Rogers (1962). Ce contexte d'expérimentation a engendré beaucoup d'attentes et peut expliquer certaines critiques ou sentiments d'échec ou de frustration vis-à-vis du projet :

> « Il y a eu beaucoup d'attentes quant à ce projet, une com' qui a été faite sur le côté exemplaire et innovant. Mais pour les exploitants agricoles, beaucoup d'attentes ne se sont pas traduites dans les faits. Donc aujourd'hui il y a un peu de déception, et ils n'en attendent plus trop. » (un employé de la chambre d'Agriculture)

Par rapport aux dispositifs antérieurs comme la ZAP, l'outil PAEN est innovant par la protection renforcée contre l'urbanisation qu'il apporte, par sa prise en compte des espaces agricoles mais aussi naturels, et par les perspectives de mise en valeur ouvertes par le programme d'action. À Canohès, nous avons vu que les acteurs avaient donné au PAEN des objectifs agricoles, paysagers, environnementaux et récréatifs très ambitieux. Lors de notre enquête en 2016, après six ans de mise en œuvre, ces objectifs apparaissaient peut-être trop ambitieux, démesurés par rapport à ce que l'outil peut effectivement apporter, dans un contexte foncier et agricole défavorable. Le bilan est en fait très positif sur la protection du foncier contre l'urbanisation et les nouveaux liens tissés entre acteurs, mais décevant sur le volet agricole et l'articulation agriculture/environnement. Le contexte d'expérimentation explique aussi quelques hésitations :

> « Au niveau de la collectivité, on souhaitait le mettre en œuvre à titre expérimental, pour voir si c'était un outil pertinent ou pas, quelles étaient les difficultés pour aboutir, en vue éventuellement de le déployer à une échelle plus vaste. Mais cela a entraîné de nombreux tâtonnements. » (un employé du CD)

Notre chronique de dispositif montre notamment des difficultés dans le financement du programme d'actions et des tâtonnements dans la répartition des rôles entre collectivités (CD, PMM et commune) et avec les acteurs agricoles.
Être pionnier dans l'innovation signifie ne pas pouvoir bénéficier de l'exemple et de l'appui éventuel d'autres territoires. Il a fallu inventer à Canohès-Pollestres les modalités concrètes de mise en œuvre de la loi. Les acteurs en situation ont interprété le cadre institutionnel tout en l'adaptant aux demandes et contextes locaux. Cette appropriation de la norme dans une action territorialisée et des systèmes d'interaction de proximité (Lascoumes 1990) implique toujours des processus de négociation, de transactions pour la construction d'un « ordre juridique localisé » (Melé 2009). C'est un des cas d'innovation territoriale identifiés par Soulard et al. (2018).

Le projet de PAEN analysé ici est donc innovant parce qu'il suscite des transactions nouvelles entre acteurs pour « l'actualisation locale du droit » (Melé 2009), que ce soit *via* des controverses ou des conflits, des coordinations ou des arrangements. Le dispositif a été impulsé et porté principalement par des acteurs urbains (la municipalité et la métropole), surtout après le départ du chef du pôle agriculture et foncier au département. Les acteurs agricoles n'ont pas été impliqués dans le montage et ils restent encore aujourd'hui en retrait. Les relations institutionnelles ou directes entre les collectivités territoriales et les acteurs agricoles souffrent de différends historiques entre institutions, d'opposition politique et de représentations différentes des formes d'agriculture à promouvoir dans le PAEN. Malgré ces difficultés, les échanges entre ces acteurs autour du PAEN ont permis une meilleure interconnaissance et des apprentissages. Ils travaillent aujourd'hui ensemble.

Du point de vue des relations entre la ville et l'agriculture, le dispositif PAEN s'inscrit dans une logique de séparation, voire de ségrégation, entre urbanisation, agriculture et environnement. Cette relation triangulaire est assez fréquente et difficile à gérer en périurbain (Koomen et al. 2008, Kerselaers et al. 2013). Serrano & Vianey (2007) soulignent de même la fonction d'affichage des ZAP. Si elles protègent le foncier agricole, elles ne règlent pas les difficultés liées à l'activité agricole. Le zonage sanctuarise l'espace ouvert et peine à mettre en place des interrelations entre ville et agriculture (Poulot 2011). À Canohès, le PAEN crée effectivement une partition de la commune entre espaces bâtis et non bâtis. Et au sein du périmètre, la logique de *land sparing* prévaut entre l'agriculture et la biodiversité, tant dans les documents de projet que dans l'implication des acteurs. Nous avons vu que l'agriculture n'est pas identifiée comme un moyen d'atteindre les objectifs du volet environnemental.

Toutefois, par les nouveaux liens créés entre acteurs agricoles, urbains et de l'environnement autour du projet, la mise en œuvre du PAEN fait progressivement entrer les acteurs locaux dans une dynamique de projet agricole de territoire. Comme dans le cas de la remobilisation des friches agricoles à Claira (Clément et al., *infra)*, l'innovation foncière est probablement une première étape pour ensuite agir par d'autres leviers. À Canohès, les acteurs ont fait le constat que le PAEN bloquait l'urbanisation mais ne fluidifiait pas le marché foncier et ne permettait ni de changer les pratiques agricoles ni d'installer des agriculteurs. Préserver le foncier agricole et naturel a été la motivation première, ce foncier est aujourd'hui le support nécessaire des actions prévues en faveur de l'agriculture et de l'environnement, mais il reste un facteur de blocage dans le bon développement du programme d'actions. La solution foncière apportée n'est pas suffisante pour relancer l'agriculture dans un contexte de déprise agricole fort. Une autre innovation foncière est donc envisagée : une bourse au foncier pour encourager les échanges amiables, la conclusion de baux et la vente de parcelles. D'autres leviers pourraient aussi être actionnés, par exemple des subventions, pour favoriser l'adoption de pratiques respectueuses de l'environnement.

L'analyse du PAEN du Pilat, situé dans le département de la Loire (Terres de Liens 2014), révèle par comparaison l'influence du contexte agricole initial et du mode de gouvernance dans le succès de cet outil. Dans le Pilat, l'absence de déprise agricole et la présence de jeunes agriculteurs dynamiques ont contribué à redynamiser l'agriculture. Par ailleurs, le CD de la Loire a fait le choix de déléguer l'élaboration au PNR du Pilat. Cet opérateur local, qui a une bonne connaissance du territoire et qui a l'habitude d'y conduire des projets de développement, a désigné un chef de projet à plein temps. Celui-ci a associé l'ensemble des agriculteurs/propriétaires de la zone à la délimitation du périmètre et à l'élaboration du programme d'actions, ce qui a facilité l'établissement d'un consensus entre les parties. Le PAEN du Pilat, d'une surface près de dix fois supérieure à celle du PAEN de Canohès-Pollestres, n'a ainsi pas été contesté par les propriétaires fonciers et les acteurs agricoles sont pleinement associés au projet. Les liens entre élus et acteurs agricoles ont été renforcés.

Malgré son bilan mitigé pour les acteurs, le PAEN de Canohès-Pollestres constitue bien pour nous une innovation foncière réussie, par la mise en œuvre pionnière et rapide d'un nouveau dispositif institutionnel, par la protection efficace apportée contre l'urbanisation, par les nouveaux liens tissés entre acteurs agricoles et urbains, et par l'initiation d'une dynamique qui pourrait favoriser l'émergence d'un projet agricole de territoire.

# Conclusion

Le premier PAEN de France mis en place à Canohès-Pollestres a ainsi assuré la protection efficace et pérenne contre l'urbanisation de 281 ha d'espaces agricoles et naturels. Il a sécurisé les exploitations agricoles en place et facilité l'installation de deux exploitations. Toutefois, il n'a pas engendré la relance de l'agriculture escomptée. Les tâtonnements institutionnels ainsi que les rapports de force et conflits entre acteurs urbains et agricoles ont retardé la mise en œuvre du programme d'action. Plusieurs collectivités souhaitant mettre en place un PAEN sont venues discuter avec les acteurs impliqués à Canohès. On peut dès lors tirer de cette expérimentation une série d'enseignements.
On manque encore de recul pour évaluer et comparer l'efficacité de différents PAEN (CGAAER & CGEDD 2009, CGAAER 2018). L'intérêt de ce nouvel outil par rapport aux ZAP apparaît surtout dans le programme d'actions, qui peut générer un projet d'ensemble pour les espaces agricoles et naturels et créer de nouvelles relations entre acteurs agricoles et urbains. Selon le contexte agricole et le mode de gouvernance, les objectifs de redynamisation de l'agriculture et de synergie entre agriculture et environnement peuvent toutefois être plus ou moins difficiles à atteindre.

Du point de vue de la gouvernance, outre une bonne coordination entre collectivités (répartition des rôles, engagements financiers sur le programme d'action), l'institution qui porte le projet doit veiller à impliquer les acteurs agricoles dès l'élaboration, à organiser une véritable concertation sur les formes d'agriculture à promouvoir pour mieux articuler enjeux agricoles et environnementaux au sein du PAEN. Les difficultés rencontrées à Canohès sont très fréquentes et doivent donc être relativisées : les chercheurs notent souvent un manque de participation des agriculteurs dans les projets autour du foncier agricole (Duvernoy et al. 2012), des difficultés de dialogue liées à des types de savoir différents entre urbanistes, élus et agriculteurs par exemple (Jarrige et al. 2006). Il faut du temps pour apprendre à travailler ensemble.

Du point de vue des politiques publiques, les acteurs locaux ne doivent donc pas compter que sur le PAEN pour réamorcer le développement agricole et préserver l'environnement en périurbain. Ce dispositif doit plutôt être pensé comme un outil à combiner avec d'autres leviers d'action publique, comme l'intervention sur le marché foncier (préemption, acquisition), l'animation foncière (bourse au foncier, démarchage des propriétaires) ou les incitations financières (exonérations fiscales pour faciliter les transactions foncières ou subventions pour encourager les pratiques agroécologiques). Les expériences réussies de préservation de foncier agricole périurbain combinent toujours plusieurs instruments au service d'une stratégie définie à long terme. Au centre de la vaste conurbation des

Pays-Bas par exemple, un cœur vert a pu être préservé malgré la pression urbaine grâce à un zonage rigide et clair, combiné à d'autres instruments facilitant l'acquisition foncière et le développement des usages récréatifs (Koomen et al. 2008). Plus que l'invention de nouveaux outils fonciers, l'innovation foncière pourrait donc résider plutôt dans l'articulation de différents outils au service d'un projet agricole périurbain. Les chercheurs peuvent y contribuer en comparant les expériences locales et en montrant les combinaisons possibles et les modalités d'adaptation locale nécessaires.

## Remerciements

Ce travail a été conduit dans le cadre du projet de recherches Jasminn financé par l'Agence nationale de la Recherche (projet ANR-14-CE18-0001).

## Références

Baysse-Lainé A., Perrin C., 2017. « Les espaces agricoles des circuits de proximité : une lecture critique de la relocalisation de l'approvisionnement alimentaire de Millau », *Natures, Sciences, Sociétés* 25(1) : 21-35.

Beuret J.-E., Cadoret A., 2010. *Gérer ensemble les territoires. Vers une démocratie coopérative.* Éditions Charles Léopold Mayer, Fondation de France. Préface de Francis Charhon, postface de Pierre-Yves Guihéneuf et Loïc Blondiaux, 228 p.

Bunce M., 1998. "Thirty Years of Farmland Preservation in North America : Discourses and Ideologies of a Movement", *Journal of Rural Studies* 14(2): 233–247. doi : 10.1016/S0743-0167(97)00035-1.

CA66 (chambre d'Agriculture des PO), 2014. *Synthèse de l'étude foncière, PAEN de Canohès.* 19 p.

CD66 (conseil départemental des PO), 2010. *Programme d'actions du PAEN de la prade de Canohès et du plateau agricole attenant.* Adopté par délibération du CD des Pyrénées-Orientales n° 21 du 18 octobre 2010. 43 p. http://www.ledepartement66.fr/uploads/Deliberations/24/DFI_PATH_1475_1_1288869493.pdf.

CGAAER, 2015. *Mobilisation du foncier agricole dans les Pyrénées-Orientales.* Rapport d'expertise n° 15062, 44 p.

CGAAER, 2018. *Évaluation et propositions d'optimisation des outils concourant à la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers.* Rapport d'expertise n° 17076, 135 p.

CGAAER, CGEDD, 2009. *Protéger les espaces agricoles et naturels face à l'étalement urbain.* Rapport d'expertise n° 1716/005089-02. 49 p.

Colin J.-P., 2004. « Côte d'Ivoire : droits fonciers, pratiques foncières et relations intrafamiliales, bases conceptuelles et méthodologiques d'une approche compréhensive », *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives* (2) : 55-67.

Duvernoy I., Barthe L., Lima S., 2012. « Les représentations de l'activité agricole dans les projets de territoires périurbains : exemple de trois Pays en Midi-Pyrénées », *Norois* 3(224) : 49-60.

Fischer J., Brosi B., Daily G.-C. et al., 2008. "Should agricultural policies encourage land sparing or wildlife-friendly farming ?", *Ecology and the Environment* 6(7): 380-385. doi : 10.1890/070019.

Gumuchian H., Grasset E., Lajarge R., Roux E., 2003. *Les acteurs, ces oubliés du territoire*, Economica, Paris, Anthropos, 186 p.

Jarrige F., Thinon P., Nougaredes B., 2006. « La prise en compte de l'agriculture dans les nouveaux projets de territoires urbains. Exemple d'une recherche en partenariat avec la Communauté d'Agglomération de Montpellier », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine* août (3) : 393–414.

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.

Koomen E., Dekkers J., Van Dijk T., 2008. "Open-space preservation in the Netherlands : Planning, practice and prospects", *Land Use Policy* 25(3): 361-377. doi : 10.1016/j.landusepol.2007.09.004.

Lascoumes P., 1990. « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », *L'année sociologique*: 40-71.

Margetic C., 2014. « Les PEAN en France : des envies et de premières concrétisations », *Pour* 4(224) : 341-349.

Martin S., 2013. « Défendre l'espace agricole : l'accumulation des textes », *Terres agricoles périurbaines. Une gouvernance foncière en construction.* Versailles, Quae : 71-80.

Melé P., 2009. « Pour une géographie du droit en action », *Géographie et cultures* (79) : 25-42.

Perrin C., Nougarèdes B., 2016. *Revisiter la justice foncière en examinant la gestion de l'urbanisation des espaces agricoles périurbains.* Note interne Projet ANR Jasminn, UMR Innovation, Inra. 8 p.

Perrin C., Soulard C.-T., Chia E., 2016. « La gouvernance du foncier agricole périurbain : entre planification et projets de développement », *Revue d'économie régionale & urbaine* 4 : 713-736.

Poulot M., 2011. « Des arrangements autour de l'agriculture en périurbain : du lotissement agricole au projet de territoire », *VertigO* n° 11(2). doi : 10.4000/vertigo.11188.

Rey-Valette H., Pinto M., Maurel P. et al., 2011. *Guide pour la mise en œuvre de la gouvernance en appui au développement durable des territoires.* Programme PSDR Languedoc-Roussillon, 79 p.

Rialland-Juin C., 2012. *Usages récréatifs et agriculture en espace périurbain au nord de Nantes, Projets de paysage*, http://www.projetsdepaysage.fr/fr/usages_r_cr_atifs_et_agriculture_en_espace_p_riurbain_au_nord_de_nantes

Rogers E., 1962. *Diffusion of Innovations.* New York, Simon and Schuster, 367 p.

Serrano J., Vianey G., 2007. « Les zones agricoles protégées : figer de l'espace agricole pour un projet agricole ou organiser le territoire pour un projet urbain ? », *Géographie, économie, société* 9(4) : 419-438.

Simon H., 1986. "Rationality in psychology and economics", *J. Bus*, 59(4): 209-224.

Soulard C.-T., Perrin C., Jarrige F. et al., 2018. « Les relations entre ville et agriculture au prisme de l'innovation territoriale », in Guy Faure, Yuna Chiffoleau, Frédéric Goulet, Ludovic Temple, Jean-Marc Touzard (éd.), *Innovation et développement dans les systèmes agricoles et alimentaires.* Versailles, Quae coll. Synthèses : 109-119.

Spaling H., Wood J. R., 1998. "Greed, need or creed? Farmland ethics in the rural-urban fringe", *Land Use Policy* 15(2): 105-18.

Terres de Liens, 2014. *Communes, intercommunalités, comment préserver les terres agricoles ? 21 exemples en Rhône-Alpes et ailleurs.* 76 p.

## Pour citer ce chapitre

Trédan R., Perrin C., 2020. « Le PAEN, une innovation réglementaire. Le périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains de Canohès-Pollestres », in Perrin C. & Nougarèdes B. (coord.), *Le foncier agricole dans une société urbaine. Innovations et enjeux de justice*. Cardère éd. : 101-126. DOI: 10.15454/gbmk-tc25_ch3

## Affiliations des auteurs

Rozenn Trédan [1] [2] roztredan@gmail.com – Coline Perrin [1] [2] coline.perrin@inrae.fr

[1]INRAE, UMR Innovation, Montpellier, France [2] Innovation, Univ Montpellier, Cirad, INRAE, Institut Agro, Montpellier, France

**Le foncier agricole dans une société urbaine**
**Innovations et enjeux de justice**
Coordination Coline Perrin et Brigitte Nougarèdes

Dans des sociétés de plus en plus urbaines, l'aménagement des espaces agricoles redevient d'actualité. La gestion durable du foncier apparaît comme un principe pour soutenir l'adaptation de l'agriculture à la proximité urbaine et aux attentes de la société en matière d'alimentation, de paysage, d'environnement, d'insertion sociale et de revitalisation des territoires ruraux. Les acteurs locaux innovent. Un enjeu majeur dans ces innovations est d'articuler justice sociale et préservation de l'environnement. C'est la thèse développée ici à travers différentes études de cas.

Cet ouvrage présente une série d'initiatives locales de gestion publique du foncier et du bâti agricoles, en France méditerranéenne, en Suisse, en Italie et en Algérie. Replacées dans leur contexte territorial, ces initiatives témoignent de nouveaux agencements spatiaux, de nouvelles relations entre acteurs urbains et agricoles. Elles sont analysées à travers deux prismes : celui de l'innovation, pour éclairer la part du « nouveau » dans les processus de changement, et celui des enjeux de justice, pour montrer les répercussions sociales de ces changements. Ce livre combine des regards disciplinaires pluriels, en géographie, sociologie, urbanisme, architecture et économie. Il s'adresse à la communauté scientifique, aux étudiants et aux décideurs intéressés par le foncier agricole, l'aménagement rural et l'urbanisme.