



HAL
open science

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

► To cite this version:

Lucette Laurens, Pascale Scheromm, Annabel Rixen, Christophe-Toussaint Soulard. Vers une gestion agricole des espaces naturels : de nouveaux agencements institutionnels sur les terres publiques littorales dans l'Hérault. 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_ch5 . hal-02948383

HAL Id: hal-02948383

<https://hal.inrae.fr/hal-02948383>

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



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., Nougaredès 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, numérisation...) 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 074770 / Fax 0146 34 6719.

SOMMAIRE

INTRODUCTION *Gérer durablement le foncier agricole dans une société urbaine : innovations et enjeux de justice* – Coline Perrin, Brigitte Nougariès 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 Nougariès 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 Clairac (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

<i>Justice foncière et agriculture nourricière de proximité</i> – Adrien Baysse-Lainé	183
<i>Quand la ville devient bailleur foncier agricole. Innovation, justice et apprentissages lors d'attributions de terres publiques à Montpellier</i> Nabil Hasnaoui Amri, Coline Perrin	209
<i>Une ferme urbaine multifonctionnelle. Maîtrise foncière publique pour un projet d'agriculture innovant à Rovéréaz, Lausanne</i> Françoise Jarrige, Cyril Mumenthaler, Joëlle Salomon Cavin	233

PARTIE IV

INNOVER DANS LES CONTRATS FONCIERS AGRICOLES

<i>Comment entretenir le bâti agricole patrimonial? Innovations contractuelles sur les terres publiques à Milan</i> – Paola Branduini, Elena Colli	255
<i>Innovations institutionnelles. Une approche par le jeu des marchés fonciers dans les zones de mise en valeur agricole en Algérie</i> – Jean-Philippe Colin, Ali Daoudi ..	287
<i>Innover par la négociation collective. Le cas des expropriations agricoles</i> Romain Melot	313
POSTFACE <i>De la confrontation aux transactions. Les mutations des relations entre villes et campagnes</i> – Éric Charmes	333
<i>Les auteurs et coauteurs</i>	349

PARTIE II

RECONQUÉRIR LES FRICHES AGRICOLES

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

Acheter des terres pour assurer la protection de l'environnement, y installer des agriculteurs, établir des conventions d'usages avec ces agriculteurs ; tel est le programme que portent des organismes de protection de l'environnement et des collectivités locales en matière de gestion des espaces naturels sensibles. Ce programme ambitieux a été amorcé par l'État dans les années 1970 et a été ensuite relayé par différents organismes locaux qui se chargent dorénavant de le mettre en œuvre. La volonté de croiser les enjeux environnementaux, agricoles et de développement territorial bouscule les cadres établis et suppose la mise au point de dispositifs expérimentaux. La multiplicité des expériences structure petit à petit un modèle innovant à partir duquel la préservation du foncier naturel et la mise en œuvre d'activités agricoles sont de plus en plus indissociables. Pour autant, les modalités d'acquisition du foncier et de la gestion agricole des espaces naturels sont sans cesse adaptées, en fonction des réalités locales.

Mots-clés : Agriculture, conservation, convention, foncier, nature, périurbain, littoral.

La montée en puissance et la diffusion des préoccupations environnementales à partir des années 1970 constituent un contexte favorable à des engagements politiques pour la maîtrise publique du foncier et au lancement d'expérimentations foncières. La maîtrise de la propriété foncière est recherchée pour atteindre ces objectifs environnementaux. Cette volonté politique constitue un véritable changement dans un contexte local où les espaces naturels humides avaient historiquement connu une valorisation économique (salines) mais plus encore une marginalisation, voire un abandon ou une disparition (assèchement, comblement) pour permettre l'essor d'autres formes d'activités (le tourisme à partir des années 1960).

Dès les années 1970 les acteurs publics ont considéré que la maîtrise foncière était un préalable à une meilleure préservation de l'environnement (Pousset 2014). Ces acteurs se sont fortement impliqués dans la concrétisation de cette posture, facilitée parce qu'ils étaient déjà propriétaires fonciers. L'État s'est ainsi doté de lois, d'outils et de règles pour y parvenir. Des moyens ont été donnés aux acteurs publics pour qu'ils puissent acquérir des terres en vue de renforcer l'inaliénabilité des espaces naturels. La loi du 10 juillet 1975, en créant le CL¹, constitue une étape décisive pour la protection des espaces naturels littoraux. La mission confiée au CL était d'assurer « l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral par une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral, de respect des sites naturels et de l'équilibre écologique » (loi du 10 juillet 1975). Si cette décision est fondamentale, elle n'est cependant pas suffisante puisque la maîtrise foncière suppose certes l'acquisition mais aussi la gestion sur le long terme (CEN Rhône-Alpes 2012). En effet, le législateur a décidé qu'« après avoir fait les travaux de remise en état nécessaires, le CL devait confier la gestion des terrains aux communes, à d'autres collectivités locales, à des associations pour qu'ils en assurent la gestion dans le respect des orientations arrêtées. Le CL détermine la manière dont les sites acquis doivent être aménagés et gérés pour que la nature y soit aussi belle et riche que possible et définit les utilisations, notamment agricoles et de loisir, compatibles avec ces objectifs » (CL 2016). Si les finalités de ces acquisitions foncières publiques, notamment par le CL, sont clairement énoncées dans les textes de loi, les modalités de gestion n'ont pas toujours été précisées par le législateur qui en laisse la responsabilité aux nouveaux propriétaires publics (Durousseau 2006). L'utilisation de cet outil par l'action publique a évolué dans le temps, il a été mis au service d'enjeux environnementaux.

Aujourd'hui, ces enjeux sont de plus en plus intégrés dans des projets de développement territorial où l'environnement devient une ressource pour agir sur le cadre et la qualité de vie ou pour soutenir le développement économique (Deverre et al. 2002). Les acquisitions publiques du foncier ont été renouvelées par l'intermédiaire des politiques agri-environnementales (PAC de 1992) développées à partir des années 1990, puis dans les années 2000, au moment où se diffuse la reconnaissance de la multifonctionnalité des espaces ruraux (LOA - loi d'orientation agricole de 1999), et où l'urbanisation consomme des surfaces de plus en plus grandes (Boisson 2005). Plus récemment, le contexte a de nouveau bougé. De nombreuses communes et intercommunalités s'emparent de la question agroécologique et alimentaire (Bricas et al. 2017) et se réinterrogent sur la maîtrise foncière publique. Elles justifient leur volonté d'action par un principe d'intégration entre développement sur un territoire, agriculture, environnement, alimentation et inclusion

1. Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

sociale (Francis et al. 2003, Ricard 2011). Associées depuis les années 1970 à la gestion des terres appartenant à des propriétaires publics, tel le CL, les communes ont participé à des expérimentations en termes de gestion des terres publiques. Cependant, leur expérience reste souvent bien réduite et leurs actions actuelles s'apparentent encore à des bricolages (Allié 2005).

L'acquisition foncière publique se présente ainsi comme un levier d'action publique en faveur de l'environnement. L'histoire qui s'est construite depuis 1975 montre par ailleurs que la propriété n'est rien sans la définition de modèles d'occupation, d'utilisation et de valorisation des sols aux échelles des territoires d'intervention des acteurs environnementaux. Or, cette définition reste ouverte. De nouvelles intermédiations entre acteurs se mettent en place pour élaborer des solutions de compromis inédites. En prenant des initiatives, en conduisant des expérimentations, les propriétaires publics et les acteurs environnementaux construisent peu à peu des dispositifs multi-acteurs pour gérer les terres acquises à ces différentes échelles. La mise en place de ces dispositifs amène des modifications des pratiques, des apprentissages collectifs chemin faisant, pouvant conduire à des innovations dans la gestion des terres acquises.

L'espace d'action des acteurs publics fonctionne alors comme un système articulant des enjeux environnementaux, agricoles et de développement territorial. Dans ce contexte, les terres publiques peuvent-elles permettre d'engager des actions croisant gestion environnementale et production agricole? Ne sont-elles qu'un héritage d'une politique environnementale, ou sont-elles des ressources à partir desquelles les acteurs concernés peuvent lancer de nouvelles initiatives, autour de nouveaux enjeux sociaux comme l'agroécologie? Notre hypothèse est que les acquisitions foncières publiques peuvent susciter des innovations définies comme la construction d'agencements territorialisés (Giraut 2009), entre acteurs et entre espaces, au sein de dispositifs de gestion agricole des espaces naturels.

Ces innovations se caractérisent par un empilement, une imbrication d'outils plus ou moins anciens, liés à une succession de contextes. Elles donnent lieu à une modification des pratiques qui s'incrémentent dans le temps. Nous les qualifierons d'innovations foncières dans la mesure où elles s'appuient sur un ensemble d'outils fonciers et agro-environnementaux, mis en œuvre en particulier dans les espaces naturels. Ces innovations foncières agro-environnementales sont elles-mêmes encadrées dans un processus d'innovation plus large, mobilisant d'autres dimensions comme la régulation des autres usages sur le territoire ou la volonté politique de construire une approche intégrée de ces espaces naturels.

Ce chapitre vise à illustrer cette hypothèse d'un processus d'innovation médié par la création d'outils fonciers agro-environnementaux nouveaux. Il s'appuie sur l'étude d'une initiative agroécologique territoriale portée par un opérateur environnemental public et ses partenaires locaux. Par agroécologie, nous entendons initiative qui s'articule autour de préoccupations écologiques et agricoles dans un contexte territorial donné (Wezel et al. 2016). Ces initiatives sont pilotées par des gestionnaires de l'environnement. Y voit-on apparaître des agencements particuliers d'outils de maîtrise foncière agro-environnementale? Comment sont mis en place et comment fonctionnent ces agencements? Comment les initiatives agroécologiques territoriales utilisent-elles les outils de maîtrise foncière agro-environnementale? les renouvellent-elles? voire en dépendent-elles?

Nous répondrons à ces questions en deux temps. Nous reviendrons tout d'abord sur l'histoire de ces outils d'acquisition foncière publique pour saisir comment l'affirmation des enjeux environnementaux a amené le législateur à imaginer des outils novateurs, en tout cas présentés comme tels. Ensuite, nous décrypterons comment les gestionnaires de l'environnement et leurs partenaires utilisent un ensemble d'outils fonciers pour encadrer la gestion de ces espaces naturels par l'activité agricole.

MÉTHODOLOGIE ET CAS D'ÉTUDE

Une démarche d'étude de cas

Notre approche est centrée sur la méthodologie de l'étude de cas (Gagnon, 2011) qui nous semble pertinente pour développer une approche systémique et temporelle. L'étude de cas retenue pour ce chapitre est instrumentale puisqu'elle cumule « un grand nombre de traits typiques par rapport à l'objet d'étude » (Collerette 1997) que sont les innovations foncières. Le potentiel de données y est élevé en raison de la succession d'opérations de maîtrise foncière depuis les années 1970 et du grand nombre d'acteurs impliqués. Mais cette étude de cas est aussi unique puisque l'analyse en profondeur que nous effectuons permet d'explicitier les mécanismes de l'innovation foncière, à la fois dans le temps et dans les réseaux relationnels élaborés par les différents acteurs. Ainsi, le territoire communal que nous avons choisi se caractérise par l'imbrication de multiples échelles d'actions de gestion foncière. La commune choisie est intégrée dans le territoire d'un syndicat mixte (Siel) chargé de traiter des enjeux environnementaux². La résolution de ces enjeux mobilise des outils fonciers novateurs et prône une gestion innovante des pratiques

2. Le Siel (Syndicat intercommunal des étangs littoraux) est né en 1999 de la volonté des collectivités locales de s'impliquer dans la préservation des espaces naturels. Sa vocation est d'assurer la gestion durable des lagunes en s'appuyant sur différentes politiques publiques.

agricoles visant la constitution d'ensembles fonciers agricoles dans un but de gestion de la biodiversité. La dimension spatiale est fondamentale dans cette étude de cas puisque l'on constate une volonté de diffusion des pratiques agricoles innovantes via une intervention collective sur le parcellaire agricole public. La dimension temporelle l'est également car la mise en œuvre des innovations foncières peut être appréhendée en deux temps. Dans un premier temps, l'État a créé des structures gestionnaires de l'environnement dotées du droit de préemption foncier. Par la suite, ces structures gestionnaires ont mis au point des conventionnements avec les agriculteurs afin d'entretenir leurs terres.

La première partie des résultats étudie les structures impliquées dans le processus d'innovation et leurs fonctions : une étude documentaire nous renseigne sur chacune des structures afin de repérer ce qui les caractérise, comment elles interviennent et comment elles collaborent. L'analyse de documents institutionnels nous permet de retracer les processus d'acquisition foncière et les différentes justifications avancées. Ces informations sont complétées par des entretiens avec les chargés de mission des organismes concernés (CL, Siel, CEN-LR, communes de Mireval et Villeneuve-lès-Maguelone, métropole de Montpellier) sur notre terrain d'étude. Ces entretiens nous permettent de comprendre comment chacun de ces organismes interprète les textes fondateurs et les applique.

La deuxième partie des résultats est centrée sur l'étude de cas de deux communes dans lesquelles interviennent les différents organismes identifiés dans la première partie des résultats. Il s'agit de rendre compte de la chronologie des actions institutionnelles, des modalités d'organisation et de la dynamique spatiale, de l'implication des différents acteurs, des actions réalisées, ainsi que des controverses et des relations entre acteurs.

Un territoire urbain littoral où la pression immobilière se reporte sur les espaces agricoles

Le territoire de notre étude de cas est celui du Siel, et en particulier celui de la commune de Villeneuve-lès-Maguelone (fig.1). Ce territoire se dessine sur le littoral méditerranéen, autour d'un ensemble d'étangs littoraux, qui sont devenus au fil du temps des espaces convoités par l'essor de l'activité touristique et la très forte croissance urbaine. En effet, ce territoire est à cheval sur deux zones urbaines, Montpellier et Sète, dans lesquelles les pressions démographique et immobilière sont extrêmement fortes.

La population de la commune de Villeneuve-lès-Maguelone est passée de 1797 habitants en 1968 à 9577 habitants en 2014, soit une augmentation de 432 %. Le solde migratoire est prépondérant même s'il se tasse dans la dernière période ; il a atteint une variation annuelle moyenne de 6,4 % dans la période 1982-1990 pour n'atteindre plus que 1,1 %

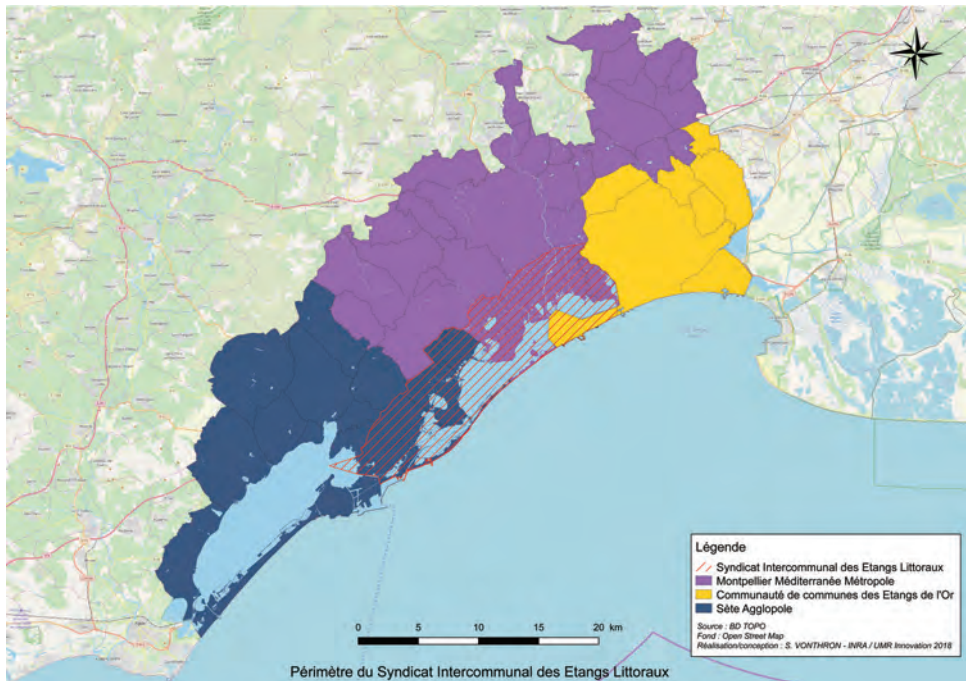


Figure 1. Périmètre du syndicat intercommunal des étangs littoraux. Source : Siel 2009

entre 2009 et 2014. L'évolution du nombre de logements traduit cette forte croissance démographique puisque la commune est passée de 676 logements en 1968 à 3 981 logements en 2014. En 2016, le prix du m² sur la commune de Villeneuve-lès-Maguelone est parmi les plus élevés de la métropole de Montpellier. Le prix moyen du logement est de 2721 euros le m² (Montpellier 3M 2017). Notre terrain d'étude est entièrement soumis à la loi Littoral et est de ce fait marqué par la mise en œuvre de différentes politiques publiques et d'engagements internationaux de la France (en 2009, les lagunes palavasiennes sont inscrites par la France à la convention de Ramsar; elles comprennent deux sites Natura 2000, la réserve naturelle de l'étang de l'Estagnol gérée par l'ONCFS³ depuis 1965). L'ensemble du territoire du Siel se caractérise par un fort mitage de l'espace dû à des constructions illégales (CNABRL 2004). À titre d'exemple, entre 2005 et 2012, l'évolution du nombre des cabanes légères sur la commune de Vic-la-Gardirole est de 32 %. Vingt-quatre communes héraultaises dont Villeneuve-lès-Maguelone sont ainsi signataires de la charte de lutte contre la cabanisation, les constructions irrégulières et l'habitat précaire de 2008, réactualisée en 2015. Selon une étude conduite par la DDTM⁴ de l'Hérault en

3. Office national de la chasse et de la faune sauvage.

4. Direction départementale des territoires et de la mer.

2016, ce sont surtout les terres agricoles qui sont actuellement affectées, la protection des espaces naturels étant jugée plus efficace. Depuis 2003, le Siel est particulièrement actif sur son territoire pour accompagner les communes dans leur lutte contre la cabanisation.

ANALYSE DES DISPOSITIFS NATIONAUX DE GESTION DES ESPACES NATURELS

Ce premier temps est caractérisé par des approches *top-down* dans lesquelles l'État joue un rôle central, (i) en créant et en soutenant des structures gestionnaires environnementales, (ii) en les dotant du droit de préemption foncier.

Création des structures gestionnaires environnementales

Trois organismes parapublics ont, depuis les années 1970, renforcé la maîtrise foncière publique sur le terrain d'étude. Fortement complémentaires dans l'action publique, ils vont marquer le territoire par leur convergence d'intérêt.

UN CONSERVATOIRE POUR PROTÉGER LES ESPACES LITTORAUX DE L'URBANISATION

L'État français se dote en 1975 d'un organisme original, le Conservatoire du littoral et des rivages lacustres (CL) (Gérard 2009). Cet organisme est considéré comme unique en Europe. Sa mission est elle aussi originale: « acquérir des parcelles du littoral menacées par l'urbanisation ou dégradées pour en faire des sites restaurés, aménagés, accueillants dans le respect des équilibres naturels »⁵. Cet établissement public met en œuvre une politique d'acquisition foncière, rendue possible par des financements croisés (une dotation de l'État, des soutiens financiers publics de l'Europe, des collectivités territoriales et d'autres établissements publics, des soutiens financiers privés via le mécénat, les dons...). Le Conservatoire du littoral protège actuellement 164 000 ha. Il confie la gestion de ses propriétés, pour 47 % d'entre elles à des communes, des groupements de communes ou des syndicats mixtes communaux, pour 31 % à des départements ou à des syndicats mixtes départementaux, pour 18 % à des associations et pour 4 % à des établissements publics. En 2014, 562 sites protégés du Conservatoire du littoral sont confiés à des gestionnaires par le biais de conventions afin d'y conduire des projets de développement durable. En Languedoc-Roussillon, le Conservatoire du littoral possède 13 000 ha dont 3 000 ha accueillent des agriculteurs, essentiellement des éleveurs⁶.

5. <http://www.conservatoire-du-littoral.fr/3-le-conservatoire.htm>, consulté le 8 octobre 2017.

6. https://www.snitpect.fr/wp-content/uploads/.../CP_conduite_operation_languedoc-1.pdf, consulté le 6 décembre 2018.



Zone humide périphérique à la Saline de Villeneuve-lès-Maguelone, pâturée par des chevaux mais largement recouverte d'une végétation spontanée (cl. L. Laurens, avril 2019)

LE CONSERVATOIRE DES ESPACES NATURELS (CEN) CENTRÉ SUR DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX

En France, les CEN gèrent actuellement 2 989 sites naturels couvrant 154 030 ha répartis sur près de 3 000 communes. Les CEN sont en partie propriétaires et gèrent aussi d'autres propriétés publiques. Sur les 2 989 sites dont ils s'occupent, 2 099 sont dotés d'un plan de gestion et ils ont contractualisé directement avec 1 324 agriculteurs. Le conservatoire des espaces naturels du Languedoc-Roussillon (CEN-LR) a été créé en 1990 et est agréé au titre de la loi de 1976 sur la protection de la nature à l'échelle régionale. Ses missions ont été précisées dans la loi du 12 juillet 2010 « Les conservatoires régionaux d'espaces naturels contribuent à la préservation d'espaces naturels et semi-naturels notamment par des actions de connaissance, de maîtrise foncière et d'usage, de gestion et de valorisation du patrimoine naturel sur le territoire régional »⁷. Le CEN-LR est lui aussi propriétaire foncier (368 ha fin 2016, soit une surface multipliée par 3 entre 2011 et 2016) dont il doit assurer la conservation et l'entretien. Au-delà de ses propriétés, en 2016, le CEN-LR gérait par convention 13 890 ha (surface multipliée par 13 depuis 2011) pour le compte

7. https://www.cenlr.org/gerer/sites/bulletin_foncier_2014_12, consulté le 8 octobre 2017.

d'autres propriétaires (Conservatoire du littoral, communes, intercommunalités, associations, départements). En effet, le CEN-LR peut cumuler la fonction de propriétaire d'espaces naturels et celle de gestionnaire de terres qui lui sont confiées. La maîtrise d'usage de parcelles ou de sites passe par la signature de conventions pluriannuelles ou annuelles, avec ou sans reconduction tacite, avec des propriétaires publics et privés. Pour chacun de ces biens, en propriété propre ou en convention, un plan de gestion précise l'action et les relations partenariales.

LE SYNDICAT INTERCOMMUNAL DES ÉTANGS LITTORAUX CRÉÉ POUR PRÉSERVER LA QUALITÉ DES EAUX ET DE LA BIODIVERSITÉ

La création du Siel est originellement liée à la mise en œuvre de la politique de l'eau (Sage⁸ « Lez, Mosson, étangs palavasiens », Sage « bassin de Thau ») et de la politique Natura 2000 pour laquelle il est le porteur du site « Étangs palavasiens et étang de l'Estagnol ». Le document d'objectifs du site Natura 2000 fixé en 2009 correspond à son plan d'action opérationnel. Son périmètre d'action (toutes les communes entourant les étangs palavasiens c'est-à-dire Palavas, Pérols, Lattes, Villeneuve-lès-Maguelone, Mireval, Vic-la-Gardiole, Frontignan) est constitué de 4000 ha de lagunes, 2000 ha de zones périphériques (anciens salins, marais) et 1000 ha de zones agricoles ou naturelles non humides. Si les problématiques et enjeux environnementaux sont centraux dans son action, le Siel porte aussi des actions originales vers le monde agricole. Dans son bilan 2016, il mentionne un projet agro-environnemental climatique (PAEC) sur le territoire des étangs palavasiens dans lequel il cherche à « agir avec le monde agricole pour restaurer la qualité des eaux des lagunes et préserver la biodiversité ». Le positionnement du Siel sur cette interface environnement-agriculture peut être considéré encore aujourd'hui comme novateur. Il a acquis en la matière une réelle expérience et un savoir reconnu par ses partenaires. Ces compétences sont fondamentales pour saisir le rôle du Siel en matière de montage de conventions d'usage.

Les collectivités locales, des propriétaires fonciers confortés par des droits de préemption

Historiquement, les collectivités locales sont des propriétaires fonciers. Elles ont constitué progressivement une réserve foncière et disposent de droits de préemption (Drobenko 2006) qui peuvent leur permettre d'acquérir du foncier. Ainsi, la commune de Villeneuve-lès-Maguelone préempte tout terrain à vendre hors de la zone urbanisée depuis 2008. Avec la loi du 18 juillet 1985, les conseils départementaux peuvent mettre en œuvre la politique des espaces naturels sensibles (ENS⁹). Le conseil départemental de l'Hérault a

8. Schéma d'aménagement et de gestion de l'eau est un outil de planification, institué par la loi sur l'eau de 1992.

9. Cette taxe dite des espaces naturels sensibles est prélevée sur les permis de construire. Elle ne peut être utilisée



Vue d'une partie de l'espace agricole limitrophe de la Saline de Villeneuve-lès-Maguelone. On y observe des cultures de céréales, des vignes et des friches (cl. L. Laurens, avril 2019)

fait le choix de la mettre en œuvre sur l'ensemble de son territoire hors zones urbaines, zones à urbaniser ou ZAD. Ensuite, en tant que propriétaire foncier, le conseil départemental doit passer des conventions d'usage avec les acteurs du territoire en charge de la gestion des sites.

Concrètement, le département de l'Hérault a mis en place un « schéma d'intervention foncière » (SIF) afin d'intervenir et d'encadrer les problématiques foncières sur son littoral. En 2013, 13 communes littorales du département de l'Hérault étaient concernées par ce dispositif dont les 7 communes adhérentes du Siel. Le SIF permet de mettre en œuvre la politique des ENS en remplissant trois objectifs : restaurer, préserver et mettre en valeur les espaces naturels sensibles sur le long terme ; mettre en place des mesures de gestion adaptées aux milieux ; organiser l'accueil du public tout en préservant ces milieux. Pour

que pour acquérir des espaces naturels que les départements souhaitent protéger. Ceux-ci disposent donc d'un droit de préemption dont ils décident le périmètre. La seule obligation légale est d'ouvrir ces espaces au public.

y parvenir, chaque partenaire intervient *a priori* sur les espaces sur lesquels il est compétent. Les partenaires attendus du département sont les communes, le Conservatoire du littoral, les EPCI, les syndicats mixtes... L'acquisition est de la compétence de chacun des partenaires, qui devra ensuite élaborer un plan de gestion.

Le schéma d'intervention foncière initié en 1982 sur la zone littorale de l'Hérault avait pour objectif d'assurer la préservation des zones humides. Il permettait aux trois acteurs publics majeurs du périmètre de faire valoir leur droit de préemption : les communes sur leur territoire, le Conservatoire du littoral sur son espace de compétences défini en 1977, le département de l'Hérault grâce à la mise en œuvre de la taxe des espaces naturels sensibles, cf. note de bas de page n° 9. Les zones d'intervention foncière définies sur le périmètre des étangs palavasiens concernent environ 2 000 ha. Le SIEL assure l'animation du schéma d'intervention foncière. Les droits de préemption permettent des acquisitions foncières par des acteurs publics et obligent les propriétaires publics à assurer l'entretien de ces terres en partenariat avec d'autres acteurs publics, cf. ci-dessous « Étude de cas ». La finalité première de ces droits de préemption est d'assurer la protection d'espaces naturels et de les ouvrir au public. Léger (CL 2016 : 4) affirme que cette mission est dorénavant englobante : il indique que ces espaces naturels sont devenus « un point d'appui essentiel pour une vision du développement et d'un aménagement intégré des territoires côtiers, où la perspective de durabilité devient un enjeu dans toutes ses dimensions naturelles, économiques, sociales et culturelles ». Les acteurs publics demeurent toujours liés par l'obligation de préservation des espaces naturels. À cette première finalité s'est ajouté l'objectif d'intégrer ces espaces naturels à la mise en œuvre d'un projet de développement territorial.

De 1982 à 2013, le droit de préemption a été largement utilisé sur le périmètre du SIEL par le conseil départemental de l'Hérault (21 ha acquis), par le Conservatoire du littoral (3 344 ha acquis), par les communes (17 ha acquis). Le SIEL considère que ce sont de bons résultats qui témoignent d'une collaboration active entre les différents partenaires institutionnels. Entre 2010 et 2013, l'action de veille du SIF a permis de traiter 457 DIA¹⁰, de permettre 18 préemptions municipales et d'acheter près de 433 ha. Le partenariat des acteurs publics engagés dans le SIF pour exercer leurs droits de préemption les a amenés naturellement à coopérer pour initier et appliquer les actions de gestion. Le SIEL a joué un rôle de coordination.

10. La déclaration d'intention d'aliéner est une formalité imposée à tout propriétaire qui souhaite vendre un bien immobilier situé sur une zone de préemption. Elle est destinée à informer avant la vente le titulaire du droit de préemption afin qu'il puisse faire valoir ses droits. <https://www.notaires.fr/fr/collectivités-territoriales/droit-de-préemption-et-dexpropriation/la-déclaration-d'intention-d'aliéner>.

ÉTUDE DE CAS : LES INITIATIVES DÉVELOPPÉES SUR LE TERRITOIRE DU SIEL

Tous les outils juridiques créés par l'État à partir des années 1970 font référence à l'obligation faite aux propriétaires publics, détenteurs d'espaces naturels qualifiés de fragiles, d'établir des conventions d'usage. Aucun des outils juridiques présentés précédemment n'est très précis sur les modalités de mise en œuvre de ces conventions. Le législateur a rendu ces conventions d'usage obligatoires mais il ne dit pas comment faire. Les différents propriétaires publics ont une marge de manœuvre pour penser les règles dont ils doivent se doter. Ce sont ces initiatives développées sur le territoire du Siel que nous allons détailler en partant de l'action du Conservatoire du littoral, du CEN-LR et des communes. Les acteurs présents établissent ces conventions d'usage avec d'autres acteurs publics et des usagers tels les agriculteurs ou les chasseurs. Ils vont ensuite les reproduire sur de nouvelles parcelles acquises et sur des parcelles que d'autres propriétaires publics leur confient, comme des communes. La diffusion de ces pratiques est compliquée car chaque convention d'usage dépend d'un contexte local toujours spécifique.

Le Conservatoire du littoral choisit de conventionner avec les éleveurs

Historiquement, le Conservatoire du littoral a toujours intégré une dimension agricole dans la gestion et l'entretien de ses propriétés. Officiellement, le CL affiche que 14 % (14 000 ha) de ses propriétés étaient exploitées par l'agriculture, la saliculture et l'aquaculture en 2007, soit 600 contractants. Il a toujours considéré que l'élevage était l'activité agricole la plus adaptée pour répondre à ses attentes. Près de 80 % des surfaces mises en convention le sont par le pâturage, suivi en zone méditerranéenne par la vigne.

Sur le site des salines de Villeneuve, une convention de gestion des usages et de l'entretien est signée en 2009 entre le CEN-LR, le Conservatoire du littoral, le Siel et la commune pour 144 ha achetés par le Conservatoire du littoral en 1992 à Villeneuve-lès-Maguelone. Une seconde convention de gestion est signée en 2010 pour l'autre partie des terres acquises par le Conservatoire du littoral, situées sur les communes de Mireval et de Vic-la-Gardiole. Dès 2010, le Siel engage une réflexion avec la commune de Mireval sur les propriétés du Conservatoire du littoral et d'autres espaces naturels publics où plusieurs enjeux se superposent. Différents risques de dégradation des espaces naturels sont identifiés : la cabanisation, l'enfrichement, le morcellement et la présence d'éleveurs ayant des pratiques incompatibles avec la préservation de la biodiversité. Les chargés de mission du Siel savent très bien qu'ils ne pourront atteindre leurs objectifs qu'en travaillant avec les usagers de ces milieux.

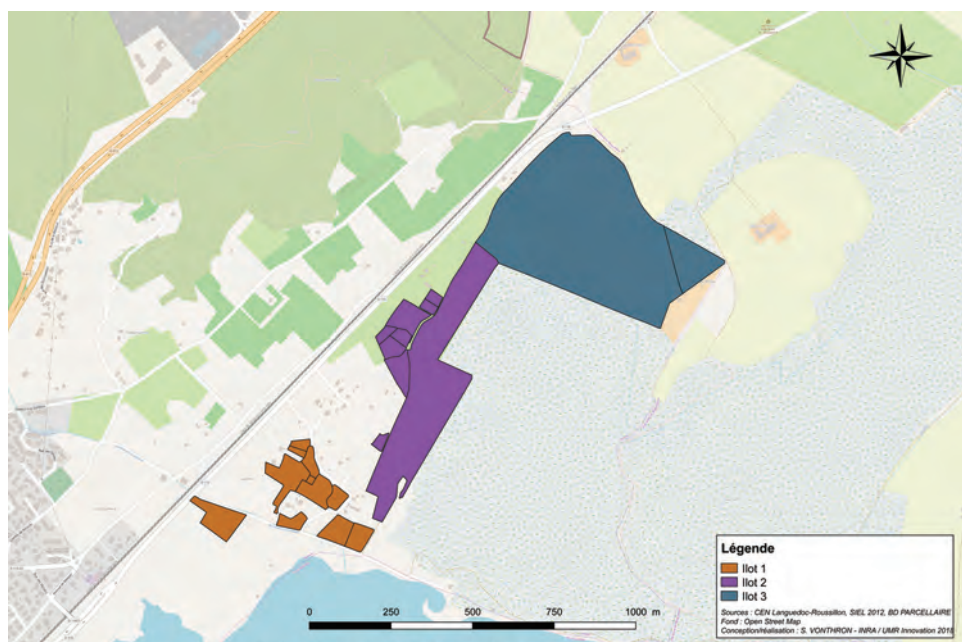


Figure 2. Délimitation des trois îlots agricoles de Mireval. Source: CEN-LR et Siel 2012

« En fait, on s’est posé la question de comment faire gérer ce site, d’un point de vue des usages, pour qu’il ne soit pas dégradé par rapport aux enjeux écologiques et pour occuper l’espace d’une façon intelligente parce que c’était des zones qui étaient très sensibles. » (entretien Siel 2016)

Ainsi, les éleveurs sont incontournables dans le dispositif. Pour autant, les pratiques développées par ces éleveurs sont toujours questionnées. Ils ont des besoins particuliers pour lesquels les parcelles publiques ne sont pas toujours adaptées. En effet, la mise en valeur agricole est gênée par le morcellement du parcellaire et l’absence d’équipements tels que clôtures ou points d’eau pour abreuver les animaux.

Expérimentation d’un site test « îlots agricoles » à Mireval

Dans un premier temps, le Siel a entrepris des actions écologiques, en intervenant lui-même sur l’évolution de la végétation. Mais il a très vite constaté que c’était insuffisant puisque l’enjeu était d’occuper l’espace, de « contrôler les usages » en signifiant que « l’espace n’était pas libre » (entretien Siel 2017). Cette prise de conscience du Siel et de la commune de Mireval les amène à franchir le pas en 2011-2012 avec le lancement d’un site test à Mireval et la mise en place de premiers îlots agricoles. Trois îlots agricoles (respectivement de 5, 10 et 12 ha) sont en place en 2012 et un cahier des charges est défini. Ces trois îlots se trouvent sur la bordure nord de l’étang de Vic (fig.2).

	RÉPARTITION DES PARCELLES	MODALITÉS DE FAUCHE ET DE DÉBROUSSAILLAGE	RÈGLES DE PÂTURAGE
ILOT 1 5 HA	7 parcelles du CL	5 parcelles dédiées à la fauche annuelle tardive pour préserver les espèces endémiques	2 parcelles réservées au pâturage dont l'une exclusivement en été 6 chevaux autorisés
ILOT 2 12 HA	3 parcelles de la commune 2 parcelles du CL 1 parcelle privée	Débroussaillage mécanique autorisé	Toutes les parcelles sont réservées au pâturage de chevaux dont 5 parcelles pour l'été et 1 pour le printemps
ILOT 3 10 HA	2 parcelles de la commune	Fauche et débroussaillage ne sont pas possibles	Les deux parcelles sont réservées au pâturage pour 6 chevaux, en été

Tableau 1. Résumé du cahier des charges des îlots agricoles de Mireval. Source: cahier des charges Siel 2012

Ces îlots réunissent différentes parcelles ayant des usages variés, des friches agricoles, des prairies, des prés-salés et des roselières. Ce ne sont que des parcelles publiques appartenant à la commune et au CL. L'objectif du cahier des charges est de définir des pratiques d'élevage compatibles avec la préservation de l'environnement, à savoir lutter contre un pâturage jugé trop intensif sur des prairies dites sensibles, conduisant à la dégradation de plantes protégées (entretiens Siel et CEN-LR 2017). Ainsi, le cahier des charges précise le nombre d'animaux maximum par parcelle, la saison de pâturage et les modalités d'entretien de la végétation (tabl.1).

D'autres pratiques agronomiques sont préconisées : aucune fertilisation, pas de travail du sol ni de sursemis, pas d'affouragement ou d'agrainage sur certaines parcelles, le gyrobroyage des refus est possible sur certaines parcelles ainsi que la pose de clôtures mobiles. Il est indiqué que « ces interventions devront être obligatoirement concertées avec le Siel, le CL et le CEN-LR » (Cahier des charges, îlots agricoles de Mireval, 2012).

Il y avait à Mireval un « contexte [jugé] favorable » (entretien Siel 2017) car l'ensemble des acteurs concernés avaient adhéré à cette action, y compris la commune et la société communale de chasse. Outre le Siel porteur de l'initiative, le Conservatoire du littoral a participé à cette expérimentation. L'agglomération de Thau s'est également associée à l'action en y intégrant des espaces naturels sensibles classés, permettant ainsi l'agrandissement du périmètre concerné. Les éleveurs y étaient également favorables car la taille des îlots correspondait à leurs besoins ainsi que les équipements proposés (eau d'abreuvement par exemple).

Les contours de l'expérimentation se sont précisés au fur et à mesure que les problèmes se posaient ou en fonction de la sensibilité des différents partenaires impliqués dans la

convention de gestion. Les deux gestionnaires que sont le Siel et le CEN-LR disposent de compétences professionnelles en agriculture et en écologie et assurent le contrôle des bonnes pratiques des agriculteurs (entretiens Siel et CEN-LR 2017). En charge de l'animation du site Natura 2000 sur les étangs palavasiens depuis 2009, les compétences et les savoirs du Siel sont reconnus par l'ensemble de ses partenaires locaux. L'élaboration des cahiers des charges en est facilitée. Ainsi, le Siel a convaincu la municipalité de Mireval de mettre en place des conventions très souples sur des durées courtes ainsi que des loyers afin que « la commune conserve un moyen de pression sur les exploitants si ceux-ci en venaient à ne pas respecter le cahier des charges » (entretien Siel 2017).

Transposition de l'outil « îlots agricoles » à Villeneuve-lès-Maguelone

L'expérimentation a été reprise dans la commune voisine de Villeneuve-lès-Maguelone confrontée à des problèmes similaires et sur laquelle interviennent les mêmes acteurs publics qu'à Mireval. La prégnance de la cabanisation est forte, les partenaires publics sont sollicités par les éleveurs pour obtenir des terres et les cultures sont soumises à des dégradations venant de la faune sauvage. La rapidité de la diffusion (en 2014-2015) est



Vue de la réserve naturelle de l'Estagnol, entourée de parcelles de vignes et de vastes surfaces de garrigues (cl. L. Laurens, avril 2019)

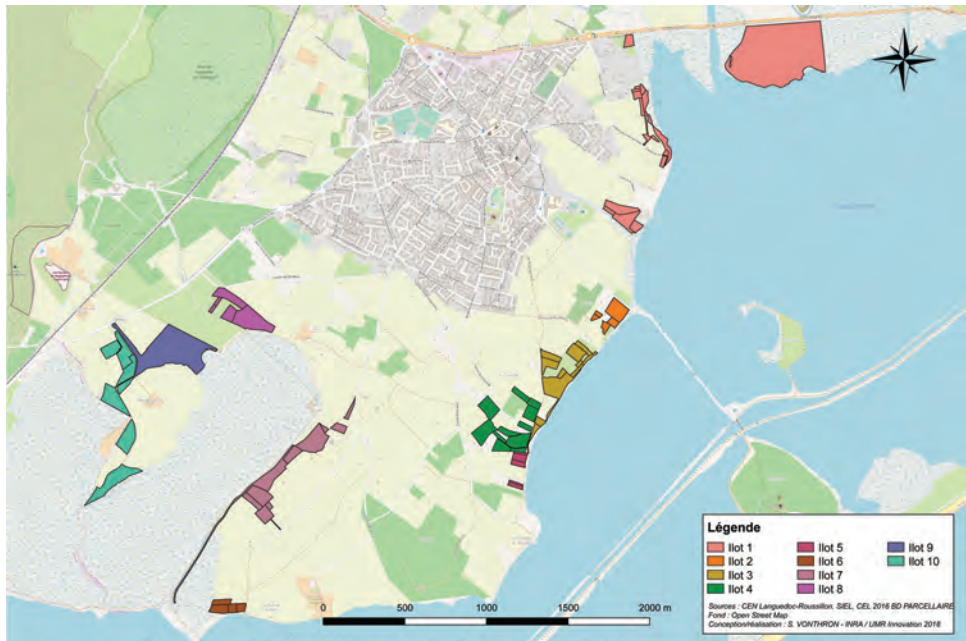


Figure 3. Délimitation et localisation des îlots agricoles de Villeneuve-lès-Maguelone. Source : CEN-LR, Siel, CL, 2016

liée à ce contexte. L'ensemble des partenaires est d'accord sur les grandes lignes et accepte de s'engager sur les principes des îlots agricoles. Cependant, la concrétisation de ces îlots met en évidence que les modalités de mise en œuvre sont ajustées au cas par cas : l'extension des futurs îlots agricoles aux terres communales fait encore débat. La commune de Villeneuve-lès-Maguelone, qui prend conscience des enjeux écologiques et agricoles de son territoire, sollicite l'appui du CEN-LR et du Siel pour établir un diagnostic écologique des parcelles qu'elle possède dès 2015. Cette prise de conscience est accentuée par l'arrivée à échéance des conventions existantes avec les agriculteurs. Le CEN-LR et le Siel ont fait un état des lieux des terres communales et ont proposé à la commune de Villeneuve-lès-Maguelone d'intégrer des parcelles communales dans la création d'îlots agricoles. La proposition est extrêmement précise puisque le CEN-LR définissait 10 îlots répartis sur les sites des Salines et des berges de l'Arnel, en regroupant 83 parcelles pour une surface de 63,8 ha. Des parcelles du CL se trouvent dans les 10 lots et des parcelles de la commune de Villeneuve-lès-Maguelone sont présentes dans 8 lots. Les îlots proposés ont dû être ajustés suite à la consultation avec la commune. En 2015, une convention de partenariat est signée et un comité technique est constitué entre la municipalité de Villeneuve, le Siel, le CEN-LR et le Conservatoire du littoral.

L'ensemble des parcelles se trouvent en zone humide, inondable en hiver (entretien Siel 2017). Elles sont intégrées dans les deux sites Natura 2000 centrés sur les étangs palavasiens et l'étang de l'Estagnol. La finalité est d'intervenir sur les pratiques agricoles de façon à ce que les îlots agricoles aient un impact sur la qualité environnementale des étangs (fig.3).

Les îlots proposés par le Siel et le CEN-LR ont été validés par le Conservatoire du littoral mais ajustés par la commune de Villeneuve. En effet, la commune gère avant tout une forte pression démographique et immobilière. Ses terres, en propriété propre, peuvent être considérées comme une variable d'ajustement de l'urbanisation. Ainsi, la commune a dû faire des choix entre urbanisation et usages agricoles. Face à ce partenaire partiellement acquis à la cause de protection des espaces naturels et à l'intérêt d'un entretien agricole plus pérenne, le Siel a eu un rôle stratégique d'explicitation des enjeux et de persuasion du bien-fondé de sa vision. Selon nos interlocuteurs, certains agriculteurs étaient préoccupés par la fin de leurs conventions. Les gestionnaires du CEN-LR et du Siel ont cherché à les rassurer en leur garantissant que l'appel à candidature leur donnerait la possibilité de renouveler leurs contrats, et qu'ils seraient prioritaires parmi les candidats. Les nouvelles installations d'agriculteurs devaient avoir lieu au printemps 2016 mais elles ont pris du retard. Les îlots agricoles ont été définitivement fixés en novembre 2016 et l'appel à candidatures a été repoussé jusqu'au 13 janvier 2017. Les informations détaillées sur les contenus des cahiers des charges n'étaient pas fournies à ce stade. L'appel à candidature restait sur des « grandes lignes » (cf. encart ci-dessous), comme les temps de pâturage à respecter et le non-labour des sols, afin de permettre un ajustement des cahiers des charges détaillés en fonction de la situation de chaque agriculteur sélectionné, de ses contraintes socio-économiques et de son matériel.

De janvier à mars 2017, le comité de pilotage s'est réuni pour étudier les candidatures. Dans cette phase, ce sont le CEN-LR et le Siel qui ont conduit la sélection, en utilisant une grille de classement, dont le contenu a été décidé fin 2016 (tabl.2). Cette grille a été

Extrait de l'appel à candidatures / projets agricoles commune de Villeneuve-lès-Maguelone en 2016-2017

« Les exploitants retenus signeront une convention d'occupation temporaire des parcelles avec le(s) propriétaire(s) concerné(s). Les cahiers des charges d'utilisation des parcelles seront joints et feront partie intégrante de la convention.

Le conservatoire des espaces naturels, CEN-LR, gestionnaire des sites, assurera le suivi des exploitants et veillera au respect des conventions. » (Natura 2000 - CL - CEN-LR - Villeneuve-lès-Maguelone - Siel)

modifiée ou amendée par le Conservatoire du littoral et la commune de Villeneuve-lès-Maguelone en fonction des attendus que l'un et l'autre mettaient dans cet engagement partenarial. Le CEN-LR et le Siel ont sélectionné les candidats grâce à leurs connaissances précises du terrain et des agriculteurs candidats (respectent-ils leurs engagements sur leurs contrats en cours au moment de la sélection, quelle réputation ont-ils auprès des différents acteurs?).

Alors que la sélection des agriculteurs est bien avancée début 2017, des options sont encore en discussion avec la commune de Villeneuve-lès-Maguelone sur la possibilité de développer des activités de maraîchage non prévues dans l'appel à candidature lancé en 2016. Par ailleurs, c'est à partir de ce moment-là que le Siel et le CEN-LR démarrent la réalisation des cahiers des charges (appelés encore plans de pâturage) pour chaque parcelle contractualisée avec un éleveur. Dans ce calendrier, il y a une volonté d'adapter le cahier des charges parcellaire aux caractéristiques socio-économiques des éleveurs. Dernière précaution prise, le collectif de pilotage demande la validation de ses choix par la chambre d'Agriculture avant la signature des engagements entre les propriétaires publics et les agriculteurs. Le Siel et le CEN-LR restent cependant les organismes garants du bon fonctionnement et du respect du cahier des charges de ces conventions d'usage.

Bilan des deux expériences locales : entre règles préétablies et ajustements

Les conventions d'usage mises en œuvre sur notre terrain d'étude sont bien des expérimentations, guidées par les règles juridiques qui régissent les organismes publics engagés en tant que propriétaire foncier public. Cependant, les trois propriétaires ici concernés (Conservatoire du littoral, CEN-LR et les communes) sont différents ; ils n'ont ni la même origine, ni les mêmes moyens, ni les mêmes contraintes. Le Siel est l'organisme pivot qui garantit la prise en compte des problématiques et des enjeux environnementaux à l'échelle du bassin-versant. Il réalise un travail d'animation très fin sur le terrain. Il développe une connaissance précise des enjeux communaux et devient un organisme reconnu à la fois par les municipalités et les agriculteurs qui le sollicitent pour accéder à de nouvelles terres, voire pour rédiger leurs demandes de subvention PAC pour certains. Le CL s'assure que la gestion de ses propriétés soit bien conforme à ses missions. La commune a une position plus ambiguë. Le CEN-LR agit à la fois en tant que propriétaire et gestionnaire environnemental.

En résumé, notre étude de terrain chronologique montre que l'expérimentation foncière partenariale visant un objectif de gestion de l'environnement s'est diffusée dans le territoire du Siel, a été mise en œuvre dans une première commune (Mireval) puis reproduite

STATUT AGRICOLE	SIÈGE DE L'EXPLOITATION	SURFACE DE L'EXPLOITATION OU SMI ¹	MATÉRIEL AGRICOLE / ÉQUIPEMENT SPÉCIFIQUE	DÉMARCHE AGRO-ENVIRONNEMENTALE, PRISE EN COMPTE DE L'ENVIRONNEMENT	CRITÈRES PARTICULIERS COMPLÉMENTAIRES
1 = exploitant principal 2 = exploitant secondaire 1 = cotisant solidaire 0 = non agricole	2 = à Villeneuve-lès-Maguelone 1 = autre commune	2 = ≤ 75 ha (1/2 SMI) 1 = ≥ 75 ha (1/2 SMI)	2 = ont des engins de travaux agricoles 1 = équipements légers 0 = pas d'équipement	2 = agriculture biologique 1 = CDC ² environnementaux / agriculture raisonnée 0 = pas de démarche	+ 1 pour chaque critère complémentaire - 1 pour critères déclassant le cas échéant
Volonté de favoriser les petits exploitants locaux					

¹ Surface minimum d'installation

² Cahier des charges

Tableau 2. La grille de classement utilisée pour l'évaluation des candidatures sur les îlots agricoles de Villeneuve-lès-Maguelone. Source : programme Abeille, Siel, mars 2017

dans une seconde (Villeneuve-lès-Maguelone). Cette diffusion atteste que ces expérimentations ont été validées par les partenaires environnementaux et politiques. Elles apparaissent comme des innovations foncières, mais pour répondre à quels objectifs ? L'objectif poursuivi par les différents partenaires est-il toujours environnemental ou observe-t-on un glissement vers d'autres enjeux sociaux à l'articulation entre environnement et agriculture ? Ces questions méritent d'être discutées car s'il y a innovation foncière par invention et adoption des expérimentations sur plusieurs sites locaux, il reste à caractériser les éléments qui ont conditionné la réussite ou les difficultés de ces expérimentations. Celles-ci combinent des éléments venant du droit institutionnel et des agencements sociospatiaux émanant de la collaboration entre des acteurs publics et privés. Elles sont mises en œuvre dans des territoires à chaque fois particuliers, mais aussi interdépendants, reliés entre eux par différents réseaux (pôle lagunes, Natura 2000...) et au travers d'outils descendants comme le SIF. Notre étude de cas est exemplaire de cette complexité dans laquelle l'enjeu foncier est sans cesse renouvelé tout en demeurant la ressource fondamentale pour les actions environnementales et agricoles. Comment interpréter ces innovations foncières révélées par notre étude de cas ?

DISCUSSION

L'étude de cas retenue fait apparaître des innovations institutionnelles, des innovations organisationnelles et des innovations spatiales, au sens de la diffusion des pratiques et du rôle structurant d'organismes de développement territorial.

Les relations entre innovations institutionnelles et organisationnelles

La relation entre les innovations institutionnelles et organisationnelles est structurelle puisque les règles fixées par le législateur imposaient aux nouveaux propriétaires fonciers de se rapprocher d'autres acteurs pour imaginer et réaliser la gestion de leurs propriétés. Les expériences conduites à Villeneuve-lès-Maguelone *via* le partenariat entre la commune, le Conservatoire du littoral, le CEN-LR et le Siel s'apparentent ainsi à des innovations foncières.

De 1975 à aujourd'hui, plusieurs innovations institutionnelles et organisationnelles se sont succédé. Dans le registre de l'environnement dès 1975, l'innovation foncière s'est structurée *via* des outils normatifs qui imposent des obligations aux acteurs publics, voire qui débouchent sur la création d'organismes *ad hoc* tels le Conservatoire du littoral et plus tard les CEN. Dans les registres de l'agro-environnement (années 1990) et de l'agroécologie (années 2000), l'innovation foncière s'est focalisée sur la mise en œuvre de normes régissant des pratiques d'usage des terres. Dans le cas de notre étude, les pratiques agricoles recherchées doivent être compatibles avec la finalité du projet qu'est la protection de l'environnement. Tous les acteurs environnementaux engagés affirment que ces pratiques doivent aussi permettre de sécuriser et de renforcer les exploitations conventionnées. Cela a été vérifié par l'analyse des dispositifs nationaux de gestion des espaces naturels qui a montré que les acteurs environnementaux ont acquis un véritable savoir-faire en la matière (Proffit 1999, Billé et al. 2003).

Ces innovations foncières s'appuient sur l'activation de deux types d'instruments de gouvernance : (i) des outils législatifs permettant le renforcement de la propriété publique foncière, justifiés par des objectifs environnementaux, et (ii) des dispositifs conventionnels instruits à l'initiative de plusieurs acteurs locaux et visant à assurer la gestion de la ressource foncière publique. Si l'instauration de la propriété publique d'espaces naturels a bien été une innovation foncière institutionnelle promue par l'État, l'innovation organisationnelle autour de ces nouvelles propriétés a donné une place primordiale à la voie conventionnelle entre acteurs publics et privés. Ces deux temps sont étroitement liés et le deuxième ne s'est structuré que parce que la propriété foncière publique avait été renforcée précédemment. Mais ce n'est pas n'importe quelle propriété foncière publique. Cette dernière a été constituée pour répondre à des enjeux environnementaux, pour préserver des ressources environnementales, les soustraire à l'urbanisation.

Les conventions partenariales de gestion foncière représentent une innovation organisationnelle qui se structure chemin faisant, en fonction des réalités locales et des partenaires potentiels. Le Conservatoire du littoral affirme qu'il poursuit l'objectif d'une gestion patrimoniale en ayant pris le parti de la « pertinence d'une gestion territoriale interdisciplinaire et multipartenariale, fondée sur la concertation et la reconnaissance des richesses naturelles, historiques et culturelles, y compris immatérielles, qui donnent aux espaces littoraux leur caractère unique »¹¹. Ces conventions multipartenariales correspondent à « des accords légitimes négociés entre plusieurs parties prenantes dans une perspective de régulation des ressources naturelles – en termes de contrôle, d'accès, d'appropriation, d'usage et d'exploitation – et de l'environnement » (El Hadj 2011). Notre étude de cas montre que ces conventions sont faciles à mettre en place lorsque le propriétaire foncier a une mission unique précise, claire, et pour laquelle il a déjà acquis une expérience de gestion. Le Conservatoire du littoral, voire le CEN-LR correspondent à ce modèle de formalisation de la protection et de la gestion de la nature (Flahaut & Robic 2007). Ils défendent les mêmes intérêts et partagent les mêmes préoccupations sur la défense et la gestion des zones humides. Progressivement, depuis les années 1990, ils ont appris à se connaître, à travailler ensemble. Ils ont une véritable complémentarité, autour de la patrimonialisation et de la médiation (Kalaora & Konitz 2004).

Par contre, lorsqu'il s'agit de terres communales, l'engagement des communes est plus difficile à obtenir car elles doivent arbitrer entre des besoins contradictoires (Jouve & Vianey 2012): on l'a constaté à Villeneuve-lès-Maguelone où l'enjeu d'urbanisation atténue la motivation de la municipalité pour des contrats agro-environnementaux. Serrano & Vianey (2011) observent que très souvent les élus locaux encouragent l'artificialisation des espaces agricoles par habitude et sous la pression des propriétaires privés. *A contrario*, la montée en puissance des attentes en termes de cadre et de qualité de vie modifie les façons de penser l'environnement (Bertrand & Marcepoil 2001), mais avec l'adjonction de nouvelles attentes pas nécessairement compatibles avec l'objectif de protection de l'environnement.

La diffusion spatiale de l'innovation

Notre étude de cas fait apparaître qu'il y a aussi des enjeux spatiaux. Comment l'innovation foncière se diffuse-t-elle spatialement et quels en sont les effets? Quels sont les processus qui mettent en jeu le déplacement de pratiques et d'idées? Saint Julien (2004) précise les conditions nécessaires pour qu'il y ait à son sens diffusion spatiale de l'innovation. Elle retient « l'apparition en un lieu d'une innovation apte au déplacement et qui puisse s'imposer en tant que telle, la capacité du lieu d'apparition de l'innovation à devenir foyer émetteur, l'existence d'un milieu d'accueil qui favorise une propagation rapide, une force de propagation suffisamment grande et un temps de propagation suffisamment

11. www.conservatoire-du-littoral.fr/include/viewFile.php?idtf=959...de-gestion, consulté le 9 octobre 2017.

long pour que l'interruption du processus de diffusion soit peu probable ». Dans notre cas, l'action publique conduite dans la commune de Mireval a servi d'exemple pour entreprendre une action similaire dans la commune voisine de Villeneuve-lès-Maguelone. La contiguïté géographique est importante, il est toujours plus facile de s'inspirer d'un exemple que l'on peut voir. La diffusion de ce modèle d'action est assurée par un acteur intermédiaire (le Siel) dont la légitimité est intercommunale, il accélère la propagation de la démarche. Becerra (2003) met en évidence que les acteurs intermédiaires du niveau local jouent un rôle déterminant dans l'émergence de capacités d'organisation et d'action. Ces configurations locales d'intérêts et ces coalitions entre acteurs orientent l'action et déterminent son impact. Ayant lancé la première expérience d'ilots agricoles avec la municipalité de Mireval, le Siel apporte la garantie que l'expérience est reproductible dans la commune de Villeneuve.

Les interventions sur le foncier naturel que nous avons étudiées utilisent des formes de propriétés publiques imaginées par le législateur à partir des années 1970 et produisent des types d'usages concrétisés par des conventions passées entre les propriétaires publics et les agriculteurs. Ces modèles sont eux-mêmes tributaires de l'évolution des grands enjeux de société. Pour l'instant, seules les préoccupations environnementales et agro-environnementales sont effectives. Dans les années 1970, l'objectif de préservation des milieux naturels prédominait. Dans les années 1990, la mise en place de la politique agro-environnementale a établi un lien privilégié entre les pratiques agricoles et les évolutions des milieux naturels. Le recours à une agriculture multifonctionnelle s'est renforcé à partir des années 2000 au travers d'attentes sociales en matière d'alimentation de proximité. Les enjeux environnementaux sont toujours présents mais ils sont désormais insérés dans des attentes sociales plus complexes. Ces attentes sociales sont en filigrane derrière les expériences que l'on a suivies sur le territoire de Villeneuve-lès-Maguelone. Les modalités sont très liées au contexte spatial et à son évolution. Ces innovations foncières sont territorialisées à l'échelle du territoire d'action du Siel, chargé par les communes fondatrices d'en assurer l'animation autour de la préservation et de l'entretien des espaces naturels reconnus. La territorialisation de cette action publique sur les espaces naturels n'est d'ailleurs pas close puisque le Siel et la commune de Villeneuve-lès-Maguelone souhaitent élargir la base spatiale de leurs interventions en y intégrant des parcelles privées. En édifiant des ilots agricoles, le Siel et la commune de Villeneuve-lès-Maguelone cherchent à renforcer l'entretien des espaces naturels et à assurer leur contrôle en faisant reculer les espaces vacants. Les activités agricoles sont un moyen d'y parvenir. L'innovation foncière se caractérise aujourd'hui par l'affirmation de ces préoccupations territoriales dans lesquelles les problématiques agricoles et environnementales se trouvent renforcées. Au travers de ces innovations foncières, un organisme tel que le Siel a acquis une légitimité

renforcée par son action sur la mise en place, l'animation d'outils de politiques environnementale et agro-environnementale; le partenariat avec d'autres acteurs locaux, politiques, de l'environnement, de l'agriculture; la genèse et la reconnaissance d'un territoire particulier. Malgré tous ces résultats reconnus, le Siel vient d'être dissous¹² dans un paysage intercommunal en pleine reformulation juridique! Cette dissolution est trop récente pour savoir comment les intercommunalités concernées vont se réapproprier ses actions et ses acquis. Les acteurs locaux craignent que le territoire original de l'action (les étangs palavasiens) perde sa cohérence et sa force, étant à la marge des deux intercommunalités.

CONCLUSION

Ce récit montre comment des acteurs de nature différente ont mis en commun des ressources foncières pour préserver l'environnement dans des espaces sensibles, en orientant les pratiques agricoles. Cette orientation est très similaire avec le contenu des cahiers des charges des MAET¹³ mais est différente par sa dimension foncière. En effet, les MAET sont destinées à des agriculteurs en place alors que les îlots agricoles sont composés de nouvelles terres accessibles à des agriculteurs moyennant le respect de certaines pratiques agricoles. L'innovation foncière engagée à Mireval et Villeneuve-lès-Maguelone démarre dans un contexte historique issu de la loi Littoral qui a permis des acquisitions foncières publiques à des fins environnementales. Elle se finalise avec la constitution d'îlots visant une remise en valeur de milieux sensibles par l'agriculture.

La nouveauté dans notre étude de cas réside dans l'affirmation de nouveaux enjeux publics et sociaux autour de la problématique des espaces naturels. L'innovation est introduite par le législateur qui reconnaît la valeur des zones humides naturelles et qui se donne les moyens de les protéger. Le mode de propriété change à partir de ce moment-là, ainsi que les usages possibles. Les modalités de gouvernance évoluent aussi puisque le législateur se dote de nouveaux organismes, créés pour répondre à ce nouvel objectif. Les acteurs politiques locaux vont plus loin en confiant le rôle de coordination à une structure intercommunale créée à cette fin.

Lorsque la politique environnementale a été lancée dans les années 1970, les différents outils la composant dont le CL représentaient une nouveauté, un changement de paradigme par rapport aux modes de gestion antérieurs. Progressivement, ces outils ont été banalisés par l'évolution du contexte global qui les a installés dans le paysage des politiques

12. La loi de modernisation de l'action publique territoriale (n° 2014-58) organise le transfert obligatoire des compétences de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (Gemapi) aux communes ou aux EPCI à fiscalité propre.

13. Mesures agro-environnementales territoriales liées à la Politique agricole commune.

environnementales. S'ils ne sont plus en soi une innovation, leur action dans la maîtrise foncière et la gestion environnementale demeure déterminante car ils bénéficient d'une antériorité et d'une position incontournable. Les partenariats qu'ils ont dû et su tisser avec d'autres acteurs leur permettent d'être toujours très actifs. Mais l'innovation dépend dorénavant de la capacité de ces acteurs à s'organiser collectivement à l'échelle de territoires. Ces territoires sont aux marges des espaces institutionnels (communaux et intercommunaux), des espaces agricoles et au cœur des espaces environnementaux (Antheume & Giraud 2002). Les acteurs publics y trouvent un terrain d'expérimentations dans lequel l'innovation foncière est nécessaire pour assurer la gestion d'espaces agricoles et/ou naturels menacés de disparition ou dégradés.

L'innovation foncière devrait encore évoluer en raison de l'irruption de l'agroécologie comme nouveau paradigme de développement agricole et/ou territorial. Une conséquence pourrait être d'ouvrir ces espaces à des activités agricoles autres que l'élevage si les acteurs souhaitent s'emparer des attentes en matière d'alimentation de proximité. Un champ de recherche et d'action publique est en train d'apparaître dans l'interface entre innovation foncière et transition agroécologique. Partir des innovations foncières environnementales pour avancer dans la transition agroécologique suppose d'accorder du crédit et une place à ces structures de gestion environnementale alors que la transition agroécologique a été formulée par le ministre de l'Agriculture. Cette combinaison, si elle est initiée, appellera sans nul doute l'ouverture de nouvelles expérimentations et innovations à la fois organisationnelles et foncières. Cette ouverture nous semble absolument nécessaire pour la gestion de ces espaces naturels pour lesquels les structures de gestion environnementale ont acquis de véritables savoir-faire, une connaissance fine du territoire. Par leur engagement dans des réseaux interprofessionnels, ces structures ont fait la preuve qu'elles étaient en mesure d'entreprendre des expériences avec le monde agricole, dans des espaces marginaux en agriculture.

REMERCIEMENTS

Nous tenons à remercier en particulier le Siel, le CEN-LR, la commune de Villeneuve-lès-Maguelone pour les informations et les documents qu'ils nous ont transmis.

Les auteurs remercient les relecteurs de ce texte pour leurs conseils d'amélioration.

Ce chapitre est issu du programme de recherches Abeille (Initiatives agroécologiques pour l'alimentation et les territoires : analyser, expérimenter et essayer des actions de développement) mené par INRAE et financé par Fondation de France et Fondation Carasso entre 2016 et 2018.

RÉFÉRENCES

- Allié L., 2005. *La gestion de l'espace dans les parcs naturels régionaux sous pression touristique et urbaine ou comment les acteurs bricolent du développement et de la préservation dans les massifs de la Chartreuse et du Vercors?* Thèse de géographie, Université Joseph Fourier-Grenoble 1 521 p., tel-00116708.
- Antheaume B., Giraut F., 2002. « Les marges au cœur de l'innovation territoriale : regards croisés sur les confins administratifs (Afrique du Sud, France, Maroc, Niger, Togo...) », in Bart F., Bonvallot J., Pourtier R. (coord.), *Regards sur l'Afrique. Historiens et Géographes* 379 : 39-58.
- Becerra S., 2003. *Protéger la nature. Politiques publiques et régulations locales en Espagne et en France.* Thèse de sociologie, Université Toulouse le Mirail, Certop-CNRS, Université autonome de Barcelone, <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00133021/>.
- Bertrand N., Marcelpoil E., 2001. « L'environnement, support de l'autonomie des territoires périurbains / The environment: an aid to the autonomy of periurban territories », *Géocarrefour* 76(4) : 319-325. Doi: 10.3406/geoca.2001.2573.
- Billé R., Mermet L., Berlan-Darqué M., 2003. *Concertation, décision et environnement : regards croisés.* Actes du séminaire trimestriel « Concertation, décision et environnement », vol. 2, La documentation française, Paris, 224 p.
- Boisson J.-P., 2005. *La maîtrise foncière : clé du développement rural.* Notes d'Iéna, informations du Conseil économique et social n° 198, 204 p.
- Bricas N., Soulard C.-T., Arnal C., 2017. « Croiser enjeux de durabilité et leviers des politiques urbaines », in Caroline B., Nicolas B., Damien C. et al. (éd.) *Construire des politiques alimentaires urbaines : concepts et démarches.* Éditions Quae : 121-136.
- CEN Rhône-Alpes, 2012. *La maîtrise foncière dans les espaces naturels.* Les cahiers techniques, <https://www.cen-rhonealpes.fr/ctfoncier-2/>, consulté le 6 mai 2019, 28 p.
- CL - Conservatoire du littoral et des rivages lacustres, 2016. « Au-delà du foncier : le Conservatoire et ses partenaires au service du territoire », in *Les ateliers du Conservatoire du littoral*, 24 p., www.conservatoire-du-littoral.fr/include/viewFile.php?idtf=7888&path.
- CNABRL, 2004. *Étude des potentialités de mise en valeur des ressources foncières : connaissance et identification de la cabanisation sur le littoral*, Rapport principal - Atlas cartographique - Fiches d'entretien.
- Collerette P., 1997. *L'étude de cas au service de la recherche.* Recherche en soins infirmiers n° 50, 8 p.
- DDTM de l'Hérault, 2016. *Étude sur la cabanisation dans l'Hérault*, <http://www.herault.gouv.fr/Publications/Documentation/Amenagement-Numerique-Urbanisme-et-Habitat-Accessibilite-Biodiversite-Securite-Routiere/La-cabanisation-dans-l-Herault>.
- Deverre C., Mormond M., Soulard C., 2002. « La question de la nature et ses conséquences territoriales », in Perrier-Cornet P. (éd.), *Repenser les campagnes.* Éd. de l'Aube - Datar : 217-238.
- Drobenko B., 2006. « Le droit de préemption des espaces naturels sensibles comme technique de maîtrise foncière environnementale », *Revue juridique de l'environnement* 31(2) : 125-137.
- Durousseau M., 2006. « Quelle gouvernance pour les espaces naturels sensibles des départements? », *Revue juridique de l'environnement* 31(2) : 177-183.
- El Hadj T., 2011. « Les conventions locales pour la gestion des ressources naturelles au Sénégal : Entre autonomisation et problème d'appropriation », *VertigO* 11(1). Doi: 10.4000/vertigo.10863.
- Flahault E., Robic P., 2007. « Les associations d'environnement partenaires privilégiés des pouvoirs publics : un paradoxe qui dynamise la gestion de l'environnement », in Dussuet A., Lauzanas J.M. (dir.), *L'économie sociale entre informel et formel. Paradoxes et innovations.* Presses universitaires de Rennes : 183-198.
- Francis C., Lieblein G., Gliessman S. et al., 2003. « Agroecology : The ecology of food systems », *Journal of Sustainable Agriculture* 22(3) : 99-118.
- Gagnon Y.C., 2011. *L'étude de cas comme méthode de recherche*, 2^e édition, Presses de l'université de Québec, 142 p.
- Gérard Y., 2009. « Une gouvernance environnementale selon l'État ? Le Conservatoire du littoral entre intérêt général et principe de proximité », *VertigO* 9(1). Doi: 10.4000/vertigo.8551.

- Giraut F., 2009. « Innovation et territoires. Les effets contradictoires de la marginalité », *Revue de Géographie Alpine* 97(1) : 6-10.
- Jouve A.-M., Vianey G., 2012. « Le foncier, une ressource territoriale difficile à construire en périurbain », *Économie rurale* 330-331: 27-41. Doi: 10.4000/economierurale.3478.
- Kalaora B., Konitz A., 2004. « Le Conservatoire du littoral: entre patrimonialisation et médiation », *Annales de Géographie* 113(635) : 87-99. Doi: 10.3406/geo.2004.21411.
- Léger F., 2016. « Au-delà du foncier: le Conservatoire et ses partenaires au service du territoire », in *Les ateliers du Conservatoire du littoral*, 4 p.
- Montpellier 3M, 2017. *Révision du Scot*, Tome 1: rapport de présentation, Livre 1: diagnostic socio-économique et spatial.
- Proffit C., 1999. « La gestion des espaces naturels sensibles, fonctionnement et perspectives », *Courrier de l'environnement de l'Inra* (37): 145-158.
- Pousset F., 2014. *La maîtrise foncière à finalité écologique: vers un outil adapté des politiques de protection de la nature*. Thèse de doctorat en aménagement, Université de Tours.
- Ricard X., 2011. « La société civile laboratoire d'alternatives », *Revue Projet* 324-325: 104-113. Doi: 10.3917/pro.324.0018.
- Saint Julien T., 2004. « Diffusion spatiale », *Hypergéô*, <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article11>.
- Serrano J., Vianey G., 2011. « Consommation d'espace agricole et relations entre acteurs privés et publics: un management en faveur de l'artificialisation », *Norois* 221. Doi: 10.4000/norois.3799.
- Wezel, A., Bellon S., Dore T. et al., 2009. "Agroecology as a Science, a Movement and a Practice. A Review", *Agronomy for Sustainable Development* 29(4): 503-515.
- Wezel A., Brives H., Casagrande M. et al., 2016. "Agroecology-territories: places for sustainable agricultural and food systems and biodiversity conservation", *Agroecology and Sustainable Food Systems* 40(2): 132-144.

POUR CITER CE CHAPITRE

Laurens L., Scheromm P., Rixen A., Soulard C.T., 2020. « Vers une gestion agricole des espaces naturels. De nouveaux agencements institutionnels sur les terres publiques littorales dans l'Hérault », in Perrin C. & Nougarèdes B. (coord.), *Le foncier agricole dans une société urbaine. Innovations et enjeux de justice*. Cardère éd. : 153-178. DOI: 10.15454/gbmk-tc25_ch5

AFFILIATIONS DES AUTEURS

Lucette Laurens [2] lucette.laurens@univ-montp3.fr – Pascale Scheromm [1] [2] pascale.scheromm@inrae.fr
Annabel Rixen [1] [2] akrixen@gmail.com – Christophe-Toussaint Soulard [1] [2] christophe.soulard@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 NOUGARÉDES

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.

