



Les voies et voix de la gouvernance des terres périurbaines, nouveaux défis de l'action publique territoriale



La préservation des terres périurbaines est posée, à l'échelle des Scot, comme un nouvel horizon de l'action publique territoriale. Pour le traduire, elle doit cependant travailler à sa consolidation comme problème public et à son instrumentation.

Comment les techniciens de syndicats mixtes de Scot et de pays, de conseils généraux, de parcs naturels, de chambres d'agriculture et des acteurs de la société civile cheminent pour tracer les voies d'une gouvernance des terres périurbaines ?

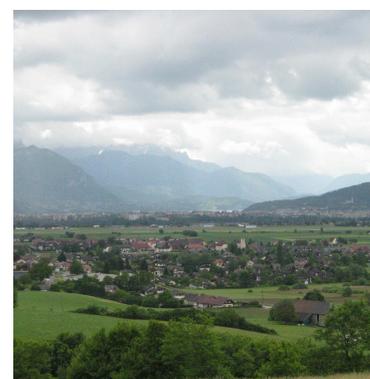
Leurs orientations oscillent entre mobilisation de ressources du développement local et tentation de l'encadrement de la décision politique.

Action publique
Instrumentation
Référentiel
Gouvernance
Agriculture
périurbaine

Faiblesse de l'instrumentation publique, défis locaux

La préservation des terres périurbaines est devenue depuis le début de ce siècle un nouvel horizon des politiques publiques. Elle se décline via différents dispositifs variablement articulés : ils initient des outils comme la loi de modernisation agricole (ZAP), ou la loi DTR (PPAEN), tout en incitant à des projets de territoire soucieux de concilier aménagement et développement durable (loi SRU renforcée par le Grenelle 2 de l'environnement). Cependant cette effervescence apparente des politiques publiques ne doit pas faire illusion. Si elle signe la reconnaissance d'un risque (évalué à l'aune de la disparition d'un département français tous les 7 ans), la **régulation** explicite de ce dernier ressort très clairement des collectivités territoriales en prise avec un **triple défi** :

- l'argumentaire national centré autour d'un risque diffus doit être étoffé localement à travers un référentiel adapté pour faire sens ;
- la faiblesse de l'instrumentation publique et l'impensé de son articulation avec les dispositifs de protection de la nature remarquable enjoignent les acteurs à imaginer la voie d'une action publique territoriale dans le sens d'une intégration d'enjeux ;
- l'enrôlement d'acteurs de la société civile de plus en plus incontournable fait émerger de nouvelles mobilisations avec lesquelles l'aménagement doit composer.



Montagnes, espaces agricoles et urbanisation - Région urbaine annecienne

Orientation méthodologique, lecture des résultats

L'entrée choisie pour appréhender ces défis locaux repose sur une série d'entretiens auprès de techniciens et chargés de mission qui, peu ou prou, investissent ces questions de préservation des terres périurbaines, à l'échelle des SCOT, avec des légitimités différentes. Le cercle des acteurs rencontrés varie en fonction des contextes territoriaux et des mobilisations repérées sur cette nouvelle orientation publique. Ainsi les entretiens ont été étendus à des représentants d'associations environnementales et de conseils de développement variablement enrôlés autour de cet objectif de préservation des terres périurbaines.

Six territoires, trois en Rhône-Alpes et 3 en région ouest ont été plus particulièrement investigués. L'intérêt de la diversité des terrains d'étude tient avant tout au fait qu'ils incarnent également, soit par leur environnement montagnard, soit par leurs façades littorales, une vision souvent conservatoire de la nature remarquable, parfois sanctuarisée, et en tout cas relativement distincte de celle de la nature ordinaire, incarnée par des activités agricoles productives. Aussi l'hypothèse d'une « porosité » des référentiels et des outils de la nature remarquable a été explorée dans la mesure où elle travaille à l'intégration d'enjeux.

Auteur

Nadine SOUCHARD (UMR ESO-Rennes)



● Les enjeux locaux de la préservation des terres périurbaines

• 3 scénarii sur les territoires étudiés

Ils découlent des ambivalences d'une nouvelle politique de préservation des espaces agricoles, qui est perçue localement comme faiblement régulée. De ce fait elle incarne un nouveau type d'intérêt général qui laisse entier la question de sa mise en œuvre locale.

Scénario 1 : Production de référentiels locaux, de dispositifs sociaux et enjeu d'une appropriation sociale élargie.

Ces territoires, bien que disposant d'une mobilisation et d'une réflexion locale sur ce thème, ont eu tendance à s'enfermer dans une gouvernance institutionnelle (partenariat chambre d'agriculture-collectivités territoriales). Elle peut apparaître aujourd'hui limitative au nécessaire élargissement de la réflexion politique sur les fondements sociétaux des choix de préservation de terres périurbaines.

Scénario 2 : Construction en cours de consensus politiques, faiblesse de l'outillage et défis de l'exemplification

Ces territoires ne disposent pas de capital de réflexion sur ce thème ; la conservation des terres périurbaines ressort d'un objectif normatif. La fragilité des consensus politiques pousse les techniciens à la mise en place de dispositifs sociaux supposés exemplifiés les voies d'une gouvernance des terres périurbaines.

Scénario 3 : Faiblesse des consensus politiques locaux et voie étroite des techniciens.

Ces territoires ont tendance à faire valoir la ruralité de leurs espaces et/ou l'étendue de la nature (incarnée par la montagne) pour se dédouaner d'objectifs de contention urbanistique. Placés souvent dans des rôles de lanceurs d'alerte, les techniciens tentent d'élaborer d'autres voies qui soulignent la singularité des situations locales pour consolider une orientation dont les élus peinent à s'emparer.

• Les territoires de la nature construite, point d'orchestre ou d'achoppement de l'action publique territoriale?

A l'échelon local, la gouvernance des terres périurbaines passe par une intégration d'enjeux beaucoup plus affirmée. Aussi la conciliation des approches agricoles et environnementales apparaît aux acteurs locaux tout à la fois souvent comme un point d'achoppement, particulièrement dans l'ouest, et en même temps comme un possible levier de mise en cohérence de l'action publique territoriale.

Cela se traduit par des concertations au sein d'un cercle d'acteurs élargi et des réflexions sur les modalités de coordinations territoriales. La porosité de référentiels et de dispositifs (réflexion sur un usage étendu de la labellisation des ENS et du possible usage de la TDENS), la recherche d'une meilleure articulation des mailles territoriales (PNR, SCOT, Pays...) autour de projets d'aménagement qui soutiennent cette idée de préservation des terres périurbaines travaillent en ce sens

Mobiliser ou encadrer l'action publique territoriale ?

• Des conceptions antagonistes ou à concilier ?

Sur les terrains étudiés, l'objectif de gouvernance des terres périurbaines mobilise désormais des acteurs diversifiés. PNR, CAUE, CG, pays, chambres d'agriculture, conseils de développement, associations environnementales... s'accordent souvent à reconnaître l'urgence d'une réflexion concertée sur ce thème. Les orientations de l'action publique territoriale, oscillent entre deux conceptions du développement territorial pour avancer sur le terrain des PLU.

Les ressources du développement local : enjeux de l'exemplification, limites de leur extension.

La mobilisation et l'expérimentation de dispositifs sociaux puisent fréquemment dans les ressources du développement local. Elles s'appuient sur la volonté locale d'exemplifier les voies d'une gouvernance mais aussi de mobiliser au-delà des strictes enjeux agricoles de préservation. L'expérimentation d'un PPAEN, animé par le PNR du Pilat, impulsé par le CG de la Loire et susceptible d'exemplifier la préservation des terres périurbaines défendues dans le PADD du SCOT sud Loire illustre cette voie.

ENCADRER LA DÉCISION POLITIQUE LOCALE

Incertitude des dispositifs sociaux et sentiment d'urgence tendent cependant à se conjuguer pour privilégier la voie de l'encadrement de la décision politique sur le terrain des PLU. Plusieurs indices suggèrent cette orientation :

La multiplication de sources d'expertises (diagnostics, observatoires, portés à connaissance...) témoigne de cette volonté d'éclairer la décision des élus locaux. Elles sont souvent plurielles dans leurs sources et relayées par des acteurs diversement légitimés à peser sur la décision politique locale. Elles restent également relativement thématiques et donc faiblement intégrées.

Les ambiguïtés prescriptives des informations transmises dans le cadre des PLU sont plus particulièrement perceptibles dans la référence croissante aux « portés à connaissance ». Ces derniers ressortent classiquement de l'expertise étatique sur les risques objectifs encourus par les collectivités territoriales. La diversité des acteurs qui s'y réfèrent souligne la complexification du jeu politique local et le risque de technicisation, voire de conflictualisation des débats locaux sur les orientations publiques. Dans le même ordre d'idée la référence fréquente aux prescriptions des SCOT, alors que seule la compatibilité est exigible, suggère la tentation d'encadrement de la décision politique locale.

• Mobiliser la société civile pour élargir les référentiels de l'action publique ?

La longue tradition planificatrice et le déficit démocratique compliquent la mobilisation d'acteurs de la société civile, pourtant souhaitée dans le cadre des SCOT. Néanmoins, et de façon aléatoire et hétérogène sur les territoires étudiés, nous constatons l'enrôlement d'acteurs, représentants d'associations environnementales et représentations de conseils de développement. Leurs expertises pour certains, pour d'autres leur soucis d'une pragmatique de l'action, poussent au dépassement des atavismes de la décision politique.

On constate aussi l'émergence de positionnements associatifs qui prennent fait et cause pour la préservation du foncier tout en opérant une reformulation et un élargissement de la problématique. L'enjeu consiste en effet aussi pour ces derniers à clarifier la signification sociale et environnementale de la préservation de la nature ordinaire. Notons aussi l'expérimentation de répertoires d'action susceptibles de prolonger, voire d'élargir les référentiels de l'action publique en matière de gouvernance foncière.



Voies et voix de la gouvernance des terres périurbaines

Pour aller plus loin...

- BERTRAND N. et alii, (2011), *Une gouvernance foncière des espaces agricoles et naturels à construire*, Projet PSDR POPOFONGO, région Rhône-Alpes, *Série Les 4-pages PSDR3*.
- SOUCHARD N. (2011), *Sortie de la planification : les voies incertaines de la gouvernance des terres périurbaines*, in Terres agricoles périurbaines : une gouvernance foncière en construction, éditions Quae, à paraître.
- SOUCHARD N. (2011), *Faire avec les voix de la société civile. Vers un élargissement des référentiels de l'action publique?* in Terres agricoles périurbaines : une gouvernance foncière en construction, éditions Quae, à paraître.

Pour citer ce document :

SOUCHARD Nadine (2011). *Les voix et voies de la gouvernance des terres périurbaines, nouveaux défis de l'action publique territoriale*, POPFONGO (Rhône-Alpes) DYTEFORT (Grand Ouest), Série *Les Focus PSDR3*.

Plus d'informations sur le programme PSDR

<http://www.inra.fr/psdr>

<http://www.psd-ra.fr/-PSDR-en-Rhone-Alpes-.html>

https://colloque.inra.fr/symposium_psd_2012

Contacts

PSDR Rhône-Alpes : Daniel Roybin (INRA) – droybin@suacigis.com

Direction nationale PSDR : André Torre (INRA) - torre@agroparistech.fr

Animation nationale PSDR : Frédéric Wallet (INRA) – wallet@agroparistech.fr

Pour et Sur le Développement Régional (PSDR), 2007-2011
Programme soutenu et financé par :

Rhône-Alpes



INRA



Partenaires du projet POPFONGO



Comité de pilotage : SAFERRA, Région RA DADR, Terres de lien, Terres en ville, EPURES, CRARA, Syndicat SCOT Grenoble, DRAF Rhône-Alpes, EPLEFPA Vienne-Seysuel.