Le PAEN, une innovation dans la protection du foncier agricole et le soutien à l'agriculture dans l'Hérault ?

LISA **GERBAL**

Vidéo de présentation vimeo.com/331192070

MOTS-CLÉS : PÉRIURBAIN, URBANISME, FONCIER AGRICOLE, COLLECTIVITÉ TERRITORIALE, DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

Issu d'une volonté de doter les pouvoirs décentralisés d'un outil juridique tourné vers la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels en France, le périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN) donne la possibilité d'une gestion plus rigoureuse du foncier agricole et des espaces naturels périurbains en France. L'objectif est de mettre en place des politiques territoriales plus adaptées aux réalités du terrain. Comment le PAEN permet-il de répondre aux enjeux du foncier périurbain ? Quelle nouvelle gouvernance met-il en place ? Est-il efficace pour un soutien de l'agriculture en frange de ville ?

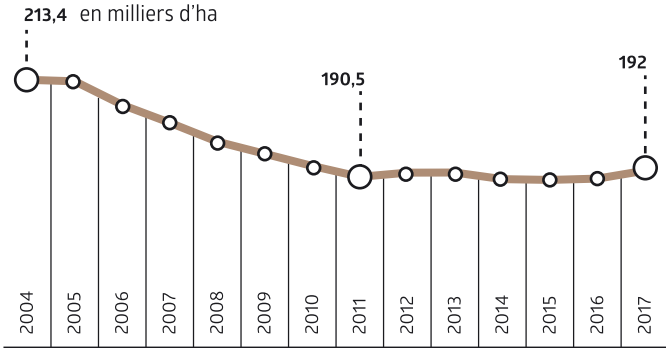
UN CONSTAT PRÉALABLE : PERTES DES SURFACES AGRICOLES ET ÉVOLUTION DES OUTILS JURIDIQUES

Étalement urbain et perte des surfaces agricoles

Du fait d'une démographie mondiale en hausse et d'un exode rural important, les aires urbaines s'étendent. D'ici 2050, il est projeté que 68 % de la population sera urbaine, contre 55 % aujourd'hui (Nations unies, 2018). En France, l'urbanisation concentre les populations dans des aires métropolitaines qui grignotent peu à peu les terres agricoles et les surfaces agricoles utiles (SAU). Un phénomène d'artificialisation est en marche, c'est-à-dire un passage des terres agricoles vers des usages dédiés aux infrastructures de transports, sols bâtis, espaces publics, etc. (Pointereau et Coulon, 2009). En France, entre 1960 et 2007, le pays a perdu 5,1 millions d'hectares de terres agricoles[1] (Agreste, 2017).

Cette réalité est particulièrement forte dans l'Hérault, un département très attractif (il accueille 1000 nouveaux habitants par mois selon l'Insee) et dont le rythme d'artificialisation est le plus élevé en France : 29 000 hectares de SAU ont été perdus au profit de l'urbanisation ces trente dernières années[2] (Agreste, 2017), même si l'on peut observer une diminution du rythme de perte de ces terres agricoles ces dernières années (Figure 1).

FIGURE 1. ÉVOLUTION DE LA SURFACE AGRICOLE UTILE EN HÉRAULT



(Source : d'après Agreste, 2017)

1. Soit une perte moyenne de 111 000 ha par an.

2. Entre 1999 et 2011, 7230 hectares agricoles furent artificialisés, dont 44 % de terres à forte potentialité agronomique (chambre d'agriculture de l'Hérault, 2018).

L'urbanisation n'est pas seule responsable (Clément, 2019). Le délaissement en friches, la perte de population active agricole (absence de succession dans les exploitations agricoles) et les projets spéculatifs (pas toujours liés à l'urbanisation) participent à la tendance générale. Ainsi, le problème ne réside pas dans la simple dualité ville / campagne mais également dans le manque de moyens pour mettre en place des politiques agricoles territoriales efficientes et en cohérence avec les problématiques urbaines dans ces zones périurbaines sujettes à une très forte pression foncière.

Évolution des documents d'urbanisme

Les collectivités locales, depuis la loi de décentralisation de 1982, disposent de compétences de planification du territoire leur permettant de définir des projets de développement en décidant par zonage la vocation des terres. Le schéma de cohérence territoriale[3] (SCoT) définit les grandes orientations et priorités à l'échelle intercommunale alors que le plan local d'urbanisme (PLU) ou le plan local d'urbanisme intercommunal[4] (PLUI) règlemente de manière plus précise à l'échelle de la parcelle l'utilisation des sols. Il délimite les zones urbaines (U), les zones à urbaniser (AU), les zones agricoles (A), et les zones naturelles et forestières (N). Ces outils sont cruciaux pour le développement agricole et la préservation du foncier agricole car ils donnent le pouvoir de décider la vocation d'une terre, et ainsi de préserver, ou non, son usage agricole ou naturel.

Face aux dynamiques de pression foncière, ces outils d'urbanisme ne parviennent cependant pas à endiguer l'étalement urbain et la perte des terres agricoles. Ces outils sont jugés trop « volatiles » *(*étude Terres en villes de 2005) : ils présentent des projections à horizon 15-20 ans, et sont très facilement et souvent révisés. Cette prise de conscience a engendré ces quinze dernières années l'élaboration de nouveaux outils juridiques visant à permettre une meilleure protection des terres agricoles (Perrin, 2019). Les zones d'agriculture protégée (ZAPs) mises en place en 1999 permettent la protection durable d'une zone agricole précisément délimitée. Mais la simple protection est insuffisante, car il faut pouvoir remettre de l'activité agricole sur des terres en déprise. Ainsi, la loi DTR de 2005 propose un nouvel outil, le PAEN, qui vise à protéger les espaces agricoles et naturels sur le long terme, couplé à un programme d'action visant à relancer l'agriculture.

PROBLÉMATIQUE ET MÉTHODOLOGIE

Le PAEN a été conçu pour pouvoir répondre aux enjeux particuliers des zones périurbaines sujettes à une forte pression foncière, un mitage urbain et un recul des terres agricoles. Aujourd'hui, on compte vingt-trois PAEN aboutis (selon un rapport du CGAAER[5] ; de Menthière *et al*., 2018), mais peu d'études ont été réalisées pour les mettre en perspective et comprendre leurs adaptations à des contextes territoriaux différents (Trédan et Perrin, 2019). Le PAEN, au-delà de son caractère innovant en termes de nouvelles compétences proposées, est-il un outil efficace de protection du foncier agricole ? La nouvelle gouvernance proposée est-elle vectrice d'une relance et d'un développement de l'agriculture périurbaine ?

Cette étude s'est basée dans un premier temps sur la lecture de textes académiques et stratégiques, ainsi que sur des entretiens avec des chercheurs experts du foncier agricole, afin d'avoir un point de vue général et une base de compréhension de l'outil. Dans un second temps, l'étude d'un PAEN dans l'Hérault, les Verdisses, réalisée grâce à des entretiens avec différents acteurs concernés (Bruno Chabert du conseil départemental de l'Hérault, Alexandre Chavey de la chambre d'agriculture de l'Hérault, Gérard Pouget, viticulteur des Verdisses) a permis de questionner l'outil de manière plus concrète, par la mise en perspective des points de vue divergents.

LE PAEN, UN OUTIL INNOVANT ?

L'outil PAEN, créé par la loi relative au développement des territoires ruraux[6], fut en premier

3. Créé en 2000 par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain dite SRU.

4. Compétence de la commune transférée à l'échelon supracommunal (communautés de communes, agglomérations ou métropoles) par la loi ALUR de mars 2014.

5. Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux.

6. Loi DTR n° 2005-157 du 23 février 2005.

lieu accompagné par Terres en villes et la société d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer) qui ont mené conjointement une phase d'expérimentation de 2005 à 2008. Il est innovant dans la combinaison de deux dispositifs : la délimitation d'un périmètre en zone périurbaine, lié à une intervention foncière poussée, sur lequel est élaboré un programme d'action.

Une nouvelle gouvernance

La loi de 2005 attribue aux Départements, avec l'accord préalable des communes, la compétence de délimitation d'un PAEN, obligatoirement compatible avec le PLU et le SCoT. Le PAEN est un outil opérationnel de la planification urbaine, spécifique à l'espace non bâti. Jusqu'à présent, les Départements n'avaient pas de compétences en matière de planification urbaine mais les jeux d'acteurs autour du foncier étant très ancrés territorialement, le Département fut perçu comme une entité pouvant prendre de la hauteur, en étant plus éloigné des crispations locales (Clément, 2019). En 2014, la compétence est élargie aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matière de SCoT[7], « *le bon échelon de la gouvernance locale* » selon Terres en villes, mais problématique pour d'autres car les compétences (SCoT et PAEN) sont concentrées autour des mêmes élus. Plusieurs scénarios de gouvernance sont alors envisageables (Terres en villes, 2005) : un PAEN d'initiative départementale dans lequel le Département joue le rôle de chef de file (c'est le cas de l'Hérault, où la réflexion a été faite au niveau départemental puis proposée aux communes), ou un PAEN d'initiative locale dans lequel la commune ou l'EPCI joue le rôle d'initiateur des périmètres (le cas du Département des Pyrénées-Orientales qui a laissé les communes venir à lui).

Avant que le périmètre définitif ne soit voté par les élus locaux, le dispositif réunit en amont des acteurs publics et privés : les collectivités, les acteurs de la profession agricole, les associations environnementalistes, la Safer, qui ont un droit décisionnaire dans l'élaboration du périmètre et des différents axes du programme d'action. Ainsi, grâce à l'enquête publique, le PAEN est vu, théoriquement, comme un processus décentralisé qui participe à la consolidation du processus de prise de décision collective (Kassis, 2017).

Le programme d'action

À la différence des ZAP, le PAEN ne propose pas une « simple » délimitation de zone à protéger, mais doit élaborer un programme d'action déterminé par l'ensemble des acteurs concernés. Le programme d'action précise « *les aménagements et les orientations de gestion destinés à favoriser l'exploitation agricole, la gestion forestière, la préservation et la valorisation des espaces naturels et des paysages au sein du périmètre délimité* »[8]. Les collectivités restent cependant libres de proposer ces mesures contraignantes concernant le développement agricole.

La gestion du foncier

Lorsqu'une parcelle agricole est incluse dans un périmètre, sa protection est assurée pour une durée indéterminée et seul un arrêté ministériel peut modifier le périmètre. C'est une législation robuste car elle permet de garder la vocation agricole sur le temps long, évitant ainsi la spéculation sur des parcelles susceptibles de pouvoir passer en zones à urbaniser lors d'une révision de PLU. De plus, le Département dispose d'un droit de préemption[9] qu'il peut déléguer à l'EPCI compétent. Les collectivités qui vendent des parcelles imposent la préservation de l'usage agricole du sol aux futurs propriétaires. Enfin, l'agriculteur qui loue du foncier peut décider des orientations agricoles pour les parcelles qu'il exploite. 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 (Trédan et Perrin, 2019).

Une mise en place hésitante de l'outil

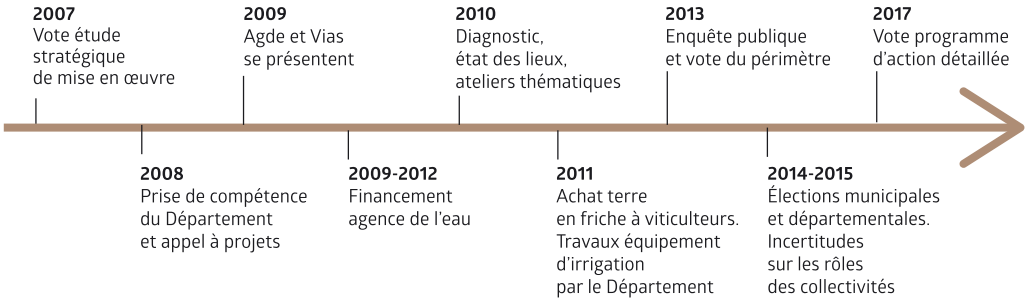
Le PAEN fixe la vocation des terres pour un temps indéterminé. Or, peu de collectivités locales s'engagent à mettre en place des périmètres, car ils

7. Par la loi du 13 octobre 2014 « d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt ».

8 Art. L. 143-2. Code de l'urbanisme.

9. Art. L. 143-3. « *À l'intérieur d'un périmètre délimité en application de l'article L. 143-1, les terrains peuvent être acquis par le Département ou avec son accord et après information des communes et des établissements publics de coopération intercommunale concernés en vue de la protection et de la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (…).* »

FIGURE 2. CHRONOLOGIE DE MISE EN PLACE DU PAEN DES VERDISSES



(Source : auteure)

ne peuvent prédire les besoins des années à venir en terme d'habitat et d'infrastructure urbaine. Ils sont donc plus enclins à garder de la réserve foncière pour une possible urbanisation future. Alors que le PAEN a été conçu pour pallier à la volatilité d'un SCoT trop facilement révisable, l'outil paraît être « trop » radical et les acteurs sont frileux quant à sa mise en place. L'usage du PAEN est limité par la propre volonté des élus et les intérêts divergents des acteurs locaux entre gel des terres agricoles ou préservation d'un foncier potentiellement urbanisable.

D'un autre côté, les propriétaires concernés par un périmètre peuvent aussi être contre le gel de la vocation des terres. Les propriétaires, dont certains sont agriculteurs, comptent sur la plus-value foncière (Clément, 2019) : ils préfèrent garder leur terres dans l'optique d'une révision du PLU, qui leur permettrait de vendre leur propriété en terrain urbanisable, et donc à un prix beaucoup plus élevé. Le prix du mètre carré peut être multiplié par cent dans certaines zones périurbaines. Ainsi, des propriétaires agriculteurs préservent leurs terres et se gardent la possibilité de les vendre à des promoteurs immobiliers afin de s'assurer une retraite décente (Clément, 2019). L'ambiguïté de considérer le foncier issu de l'agriculteur à la fois comme un outil de travail à sauvegarder pour l'intérêt général agricole et comme un patrimoine personnel obéissant au droit de propriété subsiste donc.

ÉTUDE DE CAS : LE PAEN DES VERDISSES

Contexte et chronologie du projet

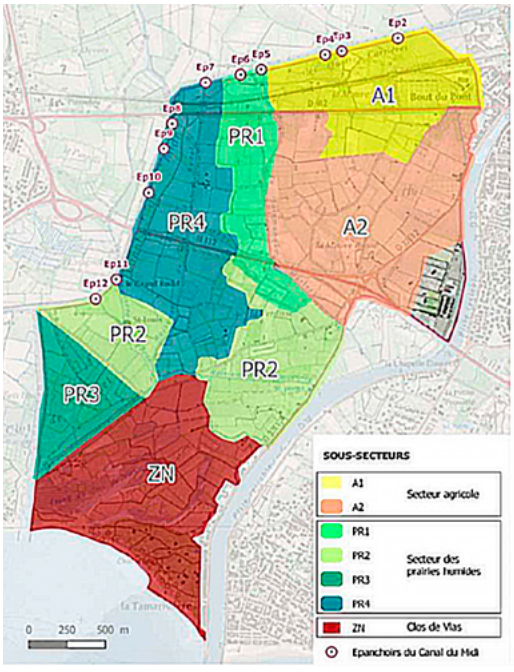
Le PAEN des Verdisses est le premier et seul PAEN en vigueur dans le département de l'Hérault. Il s'étend sur 570 hectares sur les communes d'Agde (80 % de la surface du PAEN) et de Vias (20 %). La zone, traversée par un réseau hydraulique dense (cours d'eau, canaux, etc.) et périmètre naturel de divagation du fleuve Hérault, est classée en zone naturelle et forestière à vocation agricole dans le PLU et en zone rouge dans le plan de prévention du risque inondation (PPRI), rendant l'espace totalement non urbanisable. Historiquement à dominante viticole, la zone a connu ces dernières années un abandon progressif des activités agricoles dans le secteur, malgré certaines productions qui y subsistent (viticulture, maraîchage, arboriculture et élevage). De manière générale, cet espace ayant été abandonné par les collectivités, des problématiques émergent : occupation illégale du sol (habitat privé illégal, activités récréatives, camping, paintball, karting, quad, etc., pas toujours en accord avec les documents d'urbanisme existants…), dégradation du milieu naturel (décharges, problème d'entretien, réseau hydraulique peu ou pas entretenu).

La communauté d'agglomération Hérault Méditerranée (CAHM), sensibilisée par les questions agricoles, et les villes de Vias et d'Agde, ont identifié le PAEN comme un outil permettant de répondre à leur problématique spécifique sur le territoire des Verdisses. L'appel à projets a généré un financement de l'agence de l'eau sur 3 ans (2009-2012) avant même la signature du périmètre (voir chronologie du projet en figure 2), générant un grand élan d'équipement d'irrigation sur une grande partie du territoire. Des études de diagnostic agricole menées par des associations environnementalistes (Écologistes de l'Euzière), ainsi que la chambre d'agriculture

ont peu à peu amené à l'identification aujourd'hui de huit sous-secteurs (Figure 3) distribués en trois catégories : secteur agricole, secteur des prairies humides et Clos de Vias, la seule zone naturelle du périmètre.

Le PAEN des Verdisses est le fruit d'une chronologie remontant à 2007, dont les étapes sont détaillées en figure 2.

FIGURE 3. PÉRIMÈTRE DU PAEN DES VERDISSES



(Source : Programme d'action Verdisses, 2017)

La gestion du foncier : un objectif qui en cache un autre

L'appel à projet de 2008 correspondait bien au projet agricole voulu pour le territoire des Verdisses autour du tourisme et de la valorisation du territoire au contact d'une population estivale. Néanmoins, la mairie d'Adge s'est emparée de l'outil pour faire face à un phénomène récurrent sur le littoral héraultais : la cabanisation, définie comme « *une certaine occupation historique anarchique privée et illégale de surenchère foncière, qui va de petites cabanes à caravanes, mobil homes puis villas construites sur des zones non constructibles* » (Chabert, 2019). L'urbanisation illégale, et son flux de population, a entraîné dans les Verdisses nombre de conflits entre populations s'installant sur les terrains et agriculteurs, notamment arboriculteurs, se plaignant du vol de leur récolte. Ainsi, les collectivités mettent en avant la volonté d'un retour vers l'usage agricole des terres en friche pour lutter contre un phénomène bien spécifique d'usage des terres non désiré.

Dans le cas des Verdisses, le gel de la vocation agricole des terres pour une longue durée n'a pas été source de contestations puisque le périmètre est en zone inondable. M. Pouget, viticulteur des Verdisses affirme même que « *c'est impossible d'être contre le PAEN* » (Pouget, 2019). À ce jour, le Département n'a pas encore utilisé son droit de préemption sur le périmètre. Néanmoins, grâce à la concertation de 2010, M. Pouget a pu racheter une terre en friche pour la convertir en terre viticole, aidé par un agent du Département. Sur le terrain cependant, la gestion du foncier est ressentie comme insuffisante : « *Il faut trouver les hommes et maîtriser le foncier. Tant que l'on ne maîtrise pas le foncier, on ne peut rien faire. Pourtant, les candidats sont là* » (Pouget, 2019).

Enfin, les Verdisses a pour projet d'établir une déclaration d'utilité publique (DUP). La DUP est une procédure qui permet à une institution publique de réquisitionner une parcelle ou un terrain privé, par droit d'expropriation, afin de faire réaliser une opération d'aménagement (urbanisme) nécessaire à la collectivité. Dans la majorité des cas, les DUP relèvent de projets d'infrastructures routières, de communication ou d'un lotissement, entre autres. L'utilisation d'une DUP afin de faire valoir le droit d'expropriation, au motif d'un retour à l'agriculture, est une première en France.

Avec l'expropriation, les collectivités concernées seront en mesure de détruire les bâtiments construits de manière illégale. Les parties prenantes sont en phase de rédaction, mais rien n'est fait : « *Il va falloir que l'on soit irréprochables juridiquement* » affirme le Département (Chabert, 2019).

Le programme d'action soulève un problème récurrent d'animation de projet

Le programme d'action des Verdisses, voté en 2017, s'articule autour des axes suivants : maintenir et réintroduire une agriculture respectueuse de l'environnement ; équiper et rendre attractif le territoire ; protéger le patrimoine naturel ; veiller à l'animation et la concertation. Il insiste sur une

gestion rigoureuse du foncier pour retrouver un usage agricole des sols délaissés et privilégie l'irrigation dans un contexte hydraulique particulier de zone inondable, de marécages, et de parcelles présentant des taux de salinité importants. Des « îlots prioritaires de reconquête agricole » sont définis pour mieux cibler et concentrer les actions à mener dans un premier temps.

À ce jour peu de choses ont été engagées, vu le déficit d'acteurs volontaires sur place. L'instabilité liée au contexte électoral des municipales de 2014 et des départementales de 2015, ainsi que le temps nécessaire à la définition des multiples maîtres d'ouvrage pour chaque fiche-action ralentissent l'opérationnalité du projet. Selon M. Chabert, il aurait fallu rédiger des fiches précises de programme d'action plus en amont. En effet, le PAEN a mis du temps (3 ans) à être validé et peu de choses ont été faites, et surtout sans cohérence globale. M. Pouget affirme : « *Peut-être qu'en 2030 il se passera quelque chose. Pour tout ce qui est urbanisation et cabanisation ça bouge, mais pour le développement agricole, on peut bien attendre (…). En ce moment, le PAEN, il est dans un placard et il attend* » (Pouget, 2019). Dorénavant, le conseil départemental intègre l'élaboration des fiches-action au cours de la concertation du périmètre pour d'autres projets PAEN dans l'Hérault.

M. Chabert reconnaît la difficulté de trouver un financement pour l'animation du programme d'action. La loi n'a pas proposé de ressources fiscales dédiées : « *On manque d'outils agréés publiquement (…), le Département n'est pas le bon échelon. Il faudrait créer de la proximité en allant régulièrement sur le terrain mais le Département n'en a pas les ressources* » (Chabert, 2019). L'une des possibilités soulevées serait que les chargés du développement économique local de l'EPCI s'emparent de la question agricole en animant le plan d'action du PAEN, en pouvant accueillir les porteurs de projets, orienter les actions et conseiller les dépôts de dossier. Ce point de vue souligne l'importance économique de l'agriculture sur un territoire, créatrice d'activités, quand souvent elle tend à être sous-estimée.

En termes de gouvernance de projet, le territoire des Verdisses subit les effets d'asymétrie d'un périmètre à cheval sur deux communes : Agde, leader du projet est très dynamique, alors que Vias, concernée par seulement 20 % du périmètre, semble moins investie dans le projet.

Un outil à la hauteur des enjeux agricoles et des enjeux environnementaux ?

Il est affirmé dans le programme d'action que « *l'enjeu est de protéger le patrimoine naturel des Verdisses en lien avec le projet de développement agricole prévu* ». La problématique agricole est en effet bien intégrée à l'enjeu environnemental. Une partie du plan d'action concerne la coordination de la gestion hydraulique nécessaire à l'agriculture avec la gestion du milieu naturel et des espèces animales remarquables qui « *constituent le fil rouge de toute intervention sur le territoire* » (Chabert, 2019). Le premier enjeu stratégique est appelé « Maintenir et réintroduire une agriculture respectueuse de l'environnement sur les Verdisses ». Cependant, sur les huit fiches-actions, une seule se construit autour des deux enjeux, le second étant : « Améliorer la connaissance sur les impacts positifs et négatifs de l'agriculture des Verdisses sur les milieux naturels ». Cette fiche-action révèle que les différentes études réalisées (Safer, CA34, CAHM) n'ont pas caractérisé précisément les pratiques agricoles sur le secteur, dont la fertilisation des sols et l'utilisation de produits phytosanitaires. À ce stade, le plan d'action s'arrête donc à la programmation de la mise en place d'un diagnostic des pratiques existantes.

Les enjeux agricoles et environnementaux sont divisés dans l'espace entre « zone agricole » et « zone naturelle », alors que l'articulation des deux éléments devrait être pensée jusque dans les actions concrètes et même la recherche de financement (Perrin, 2019). Dans le programme d'action, le maintien des habitats naturels correspond en particulier à la zone naturelle du sud du périmètre, sans pourtant prendre en compte que les pratiques agricoles du nord de la zone peuvent avoir des impacts (positifs comme négatifs) sur cette zone. Le changement de pratiques d'agriculture n'est pas une priorité qui est ressortie des ateliers de concertation, car le PAEN récupère une situation dégradée, dont cent quinze parcelles sur quatre cents étaient cabanisées. Un diagnostic pour connaître les pratiques agricoles et une vision systémique de la gestion hydraulique entre agriculture et milieu naturel sont des premières étapes qui vont dans le bon sens.

DISCUSSION ET OUVERTURE

Quelle gestion du foncier et quel outil de développement agricole ?

Les témoignages d'experts montrent que le PAEN a des difficultés à s'implanter car la robustesse de la gestion du foncier fait peur aux collectivités et aux propriétaires fonciers qui hésitent à s'engager. Certaines métropoles n'en font pas une priorité et hésitent à se saisir de l'outil car elles ne peuvent pas anticiper les dynamiques démographiques et l'extension de l'urbanisation sur 30 ou 40 ans. Dans le cas d'étude, le territoire des Verdisses n'est pas concerné car la zone n'est pas sous menace d'urbanisation. Mais le cas souligne une autre faiblesse : le PAEN ne parvient pas à mettre en œuvre son programme d'action pour le développement agricole. Même avec un projet ambitieux, organisé autour de fiches-actions, le PAEN doit chercher son financement, alors que l'animation du projet nécessiterait un agent dédié. Dans le cas d'une zone où l'agriculture est en déprise comme le territoire des Verdisses, il est difficile d'envisager que le PAEN puisse apporter des financements pour l'agriculture (Perrin, 2019). À l'inverse, l'implémentation d'un PAEN sur des zones agricoles plus dynamiques (les PAEN mis en place par la Métropole de Lyon par exemple) peut conforter cette dynamique sur le long terme.

L'articulation de plusieurs outils ?

Le PAEN est un processus long et laborieux, perçu comme un « marteau piqueur pour écraser un moustique » par certains, mais source d'espoir de soutien à l'agriculture et aux zones naturelles pour d'autres. Il est un outil définitivement innovant en termes de gestion foncière et d'animation de projet entre espaces agricoles et naturels en zone périurbaine. Il donne l'occasion aux agriculteurs, par le pilotage du programme d'action, de redevenir des acteurs incontournables au sein de conseils municipaux de plus en plus constitués d'acteurs qui ne sont pas issus du monde agricole. L'exigence et la rigueur demandées aux élus locaux pour fixer un périmètre répondent bien au besoin de lisibilité à long terme des vocations des sols pour l'entrepreneur agricole qui fait de sa terre son outil de travail. Mais cette rigueur se heurte aussi aux évolutions, lorsqu'elles doivent répondre aux besoins sociaux de la profession agricole à qui la société autorise alors de valoriser un patrimoine personnel. Ainsi, pour mieux encore résister à l'étalement urbain, les secteurs agricoles doivent gagner en contraintes règlementaires et non pas rester sur le volontarisme des seuls élus locaux, souvent dépassés pour régler ces situations locales complexes.

En définitive, l'outil ne se suffit pas à lui-même. C'est une conclusion avancée par les chercheurs du projet JASMINN[10] affirmant que les résultats concrets en matière de protection du foncier agricole et de relance de l'agriculture sont assurés par l'utilisation d'une multitude d'outils mis à disposition, en matière de gestion du foncier, de recherche de financements, de préservation des terres, etc. L'alliage entre des outils juridiques robustes et des projets locaux menés par la société civile, accompagnés par des acteurs ayant une vision globale pourrait ainsi assurer une meilleure réussite de projets.

Ouvrir la réflexion ?

La création même de l'outil PAEN découle d'une problématique plus générale de politique territoriale entre urbanisme et développement rural. Les acteurs du monde agricole déplorent que les efforts de développement agricole soient réfléchis après que le projet urbain ait été pensé et des accords déjà pris avec les promoteurs de la ville. Même si l'on observe une prise de conscience de plus en plus importante du fait agricole, les politiques restent malgré tout basées sur une économie résidentielle majoritaire, et les projets agricoles se font « *sur les miettes restantes* » (Chavey, 2019). La gouvernance est difficile, étant donné le partage du pouvoir implicite entre les Départements s'occupant du monde rural et les grosses agglomérations s'occupant de l'urbain (Perrin, 2019). Comment alors repenser l'aménagement du territoire autour d'une conciliation programmée entre agriculture et ville ? Cela pose la question de quelles villes futures sont souhaitées, et de quelle agriculture est à favoriser. Des compromis sont à faire entre élargissement des villes en dépit des terres, ou protection des terres agricoles vues comme un bien commun pour nos territoires.

10. Projet de recherche pluridisciplinaire (géographie, sociologie, économie, droit) financé par l'Agence nationale de la recherche (ANR) de 2015 à 2018 sur l'analyse d'innovations des modes de gestion du foncier agricole périurbain.

BIBLIOGRAPHIE

AGRESTE, 2017. *Données en ligne*. Disponible sur Internet : http://agreste.agriculture.gouv.fr/page-d-accueil/article/agreste-donnees-en-ligne [consulté en février 2019]

CHAMBRE D'AGRICULTURE DE L'HÉRAULT, 2018. Chambre Info, tout l'Hérault agricole n°70. Lattes : chambre d'agriculture de l'Hérault, 24 p.

CLÉMENT C., ABRANTES P., 2011. Préserver les espaces agricoles périurbains face à l'étalement urbain. Une problématique locale ? *Norois. Environnement, aménagement, société*, 221, 67-82.

KASSIS G., 2017. Le foncier agricole, ressource commune pour les acteurs locaux : statut, évolutions et perspectives. Mémoire de stage - MII Économie de l'aménagement et du développement local. Université Paris I, Panthéon Sorbonne, 98 p.

MENTHIÈRE (de) C., COMARMON (de) H., GRANGER Y., 2018. Évaluation et propositions d'optimisation des outils concourant à la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers. Rapport n° 17076. CGAAER, 135 p.

POINTEREAU P., COULON F., 2009. Abandon et artificialisation des terres agricoles. *Le Courrier de l'environnement de l'INRA*, 57, 109-120.

TERRES EN VILLES, 2005. La préfiguration des périmètres d'intervention en faveur des espaces agricoles et naturels périurbains. Paris : Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et de la Ruralité, 95 p.

TRÉDAN R., PERRIN C., 2019. Le périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN) : une innovation pour éviter l'urbanisation et relancer l'agriculture ? Étude de cas près de Perpignan. In : Perrin C., Nougarèdes B. (Dir.), *Le foncier agricole dans la société urbaine : innovations et enjeux de justice*. Avignon : Cardère, 26 p.

UNITED NATIONS, 2018. *World Urbanization Prospects. Key findings and advance tables. The 2018 Revision*. Disponible sur Internet : https://population.un.org/wup/ [consulté en février 2019]

Entretiens

CHABERT B., chef du service Agriculture et ruralités au conseil départemental de l'Hérault, entretien le 13/02/2019 à Montpellier.

CHAVEY A., chargé de mission Prospective et Innovation à la chambre d'agriculture de l'Hérault, entretien le 07/02/2019 à Montpellier.

CLÉMENT C., chercheure Inra, créatrice de « FonciJeu », entretien le 12/02/2019 à Montpellier.

PERRIN C., chercheure Inra, projet JASMINN, entretien le 05/02/2019 à Montpellier.

POUGET G., viticulteur, entretien le 15/02/2019 à Agde.

Cette étude s'est basée sur les entretiens suivants, dont les contenus sont venus enrichir l'analyse :

JARRIGE F., enseignante-chercheure Montpellier SupAgro, entretien le 23/01/2019 à Montpellier.