

Les zones agricoles protégées (ZAP) : valoriser l'identité agricole locale

Protected farmland areas : enhancing the image of the local identity

Gisèle Vianey



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/paysage/15459>

DOI : [10.4000/paysage.15459](https://doi.org/10.4000/paysage.15459)

ISSN : 1969-6124

Éditeur :

École nationale supérieure du paysage de Versailles-Marseille, Institut national des sciences appliquées Centre Val de Loire - École de la nature et du paysage, École nationale supérieure d'architecture et de paysage de Bordeaux, École nationale supérieure d'architecture et de paysage de Lille, Agrocampus Angers

Référence électronique

Gisèle Vianey, « Les zones agricoles protégées (ZAP) : valoriser l'identité agricole locale », *Projets de paysage* [En ligne], 8 | 2012, mis en ligne le 13 juillet 2012, consulté le 11 mars 2021. URL : <http://journals.openedition.org/paysage/15459> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/paysage.15459>

Ce document a été généré automatiquement le 11 mars 2021.

Projets de paysage

Les zones agricoles protégées (ZAP) : valoriser l'identité agricole locale

Protected farmland areas : enhancing the image of the local identity

Gisèle Vianey

L'étalement urbain en France : un processus croissant

- 1 En France, de 1982 à 2003, alors que la population a augmenté de 10 %, les surfaces artificialisées ont crû de 43 % (Pointereau, Coulon, 2009) : la maison individuelle avec jardin¹ ainsi que les emprises nécessaires à l'accessibilité aux grands centres commerciaux et aux zones d'activités, situées en périphérie de l'agglomération (collectif, 1998) et à proximité des échangeurs autoroutiers et des rocade, sont les principaux moteurs de ce phénomène. L'artificialisation des terres est générale que ce soit dans les pays développés ou dans les pays en développement ; en Europe, la France est l'un des pays les plus dépensiers (Pointereau, Coulon, 2009) : les sols urbanisés couvrent maintenant 5 millions d'hectares, soit 9 % du territoire national (Levesque, 2009).
- 2 L'artificialisation (emprise des zones urbanisées, industrielles ou commerciales et des réseaux de communication) des terres a lieu aux dépens des terres agricoles ; ainsi, le patrimoine de bonnes terres agricoles est tombé de 12 à 9 millions d'hectares entre 1980 et 2000 (*ibid.*). En France métropolitaine, les sols de très bonne qualité agronomique² représentaient plus du tiers (34,8 %) des surfaces agricoles artificialisées entre 2000 et 2006. Dans environ la moitié des régions françaises, les sols qui présentent le meilleur potentiel agronomique sont les plus touchés.
- 3 Cette surconsommation d'espaces – surtout de terres labourables – caractérise le processus d'étalement urbain (Chalas, 2004). Elle témoigne de l'incapacité des politiques d'aménagement à enrayer un phénomène qui menace la ressource en terre agricole (Pointereau, Coulon, 2009) et peut s'expliquer par l'insuffisante prise en

compte, dans les schémas d'aménagement, de l'utilité de l'espace agricole et du marché foncier (Elloumi, Jouve, 2003).

- 4 Face aux besoins alimentaires de populations croissantes et aux défis écologiques actuels, l'ampleur de l'artificialisation des terres constitue une menace pour l'avenir car elle repose sur des facteurs durables. Cette consommation de terres remet en cause la possibilité de nourrir une population mondiale envisagée de 9 milliards d'habitants à l'horizon 2050 (Agrimonde, 2010).
- 5 Dans les zones de forte croissance démographique, cette situation est préoccupante ; c'est le cas en Méditerranée, où la superficie cultivée par habitant a diminué de moitié en moins de quarante ans (de 1965 à 2003), passant de 0,46 ha à 0,25 ha (Jouve, Napoléone, 2007).
- 6 Depuis les années 2000, l'action d'un nombre grandissant d'acteurs collectifs a contribué à faire progresser l'idée que le grignotage – voire le gaspillage – de la ressource foncière agricole est un handicap du point de vue économique et écologique. La terre est reconnue comme une ressource naturelle non renouvelable qu'il faut protéger (Levesque, 2007). En France, la demande individuelle croissante d'espace et le plan de relance des grandes infrastructures de transport et de la construction, en réponse à la crise, risquent de ne pas faire fléchir l'artificialisation des terres (Pointereau, Coulon, 2009). Pour freiner la consommation d'espace, les politiques d'aménagement mettent à disposition des collectivités locales des outils de régulation foncière. Toutefois, les projets locaux centrés sur la libération de foncier et la captation de la rente demeurent (Serrano, Vianey, 2011).
- 7 Dans cet article, nous faisons l'hypothèse que les outils fonciers utilisés pour protéger des espaces agricoles, au nom de la contention de l'étalement urbain, sont plus des moyens de générer des paysages emblématiques en confortant certaines activités agricoles au détriment d'autres que de freiner l'étalement urbain.

Un dispositif législatif visant à limiter l'artificialisation

- 8 Deux lois expriment l'objectif d'une consommation plus modérée des ressources naturelles et celui d'une agriculture intégrée au projet territorial (Duvernoy *et al.*, 2005). Il s'agit de la loi d'Orientation agricole n° 99-574 du 9 juillet 1999 (LOA) reconnaissant la notion de multifonctionnalité et de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) remplaçant les SDAU par les schémas de cohérence territoriale (Scot) et les plans d'occupation des sols (POS) par les plans locaux d'urbanisme (PLU).
- 9 L'introduction de la notion de multifonctionnalité implique que, dans les projets d'aménagement, l'activité agricole soit une composante à part entière de l'aménagement et ne soit pas saisie seulement pour sa capacité productive. Cette notion impose, dans la logique des projets de développement intégré, le dialogue entre les différentes politiques publiques ainsi que l'insertion des outils de la politique agricole foncière. Ce changement d'orientation est important. Il bouscule des démarches de développement territorial traitant le foncier plus comme appendice de projet que comme une construction sociale, ce qui revient à inclure, dans les projets, la politique foncière agricole restée « à part » (Coulomb, 1999) car débattue quasi exclusivement par la profession agricole.

- 10 Pour mettre les espaces naturels et agricoles au cœur des projets d'aménagement, deux outils spécifiques ont été mis à disposition des collectivités locales, des maîtres d'ouvrage de l'urbanisme et des actions foncières. Il s'agit de la zone agricole protégée (ZAP), créée par la LOA de 1999, et du périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (Paen), défini par la loi n° 157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.
- 11 La ZAP vise à protéger les zones agricoles dont la préservation « présente un intérêt général en raison soit de la qualité de leur production, soit de leur situation géographique » (art. 112-2 du Code rural). Elle est « délimitée par arrêté préfectoral pris sur proposition ou après accord du conseil municipal des communes intéressées... » (art. 112-6 du Code rural). Lors de la création d'une ZAP, la collectivité adossée à une somme d'intérêts privés cherche à faire prévaloir des intérêts publics. Mêlant les attendus des résidents sur l'espace agricole aux intérêts des agriculteurs, cet outil foncier apporte une réponse aux demandes adressées à l'agriculture en termes de multifonctionnalité : production de qualité, respect de l'environnement, fonctions sociales et patrimoniales. Toutefois, la ZAP est un outil de protection insuffisant lorsque les prix élevés du foncier ne sont plus compatibles avec l'agriculture et que des acquisitions foncières s'avèrent nécessaires pour enrayer la spéculation. C'est le cas lorsque les équilibres anciens qui reposaient sur les caractéristiques agronomiques des terres sont perturbés par la concurrence externe issue du potentiel d'urbanisation qu'elles représentent. La contamination des valeurs agricoles par les valeurs urbaines (Geniaux, Napoléone, 2007) peut faire varier la valeur vénale d'un terrain de 1 à 10, voire 100 et plus (Levesque, 2009) et générer des stratégies attentistes ou spéculatives de la part de propriétaires fonciers, agriculteurs ou non, visant à réaliser leur capital. De plus, l'objectif essentiellement agricole de la ZAP contrarie l'unité de vue entre espaces agricoles et naturels.
- 12 Le Paen tente de combler ces lacunes. Cet outil d'aménagement des espaces agricoles et naturels en périphérie des agglomérations implique le département et la commune. En accordant un droit de préemption au département, qui l'exerce ou le délègue à la Société d'aménagement foncier et d'établissement rural³ (Safer), le Paen renforce la protection des espaces inscrits en son sein. Ne pouvant être modifiés que par voie de décret, les espaces délimités ont une bonne garantie de protection ; si les terrains acquis peuvent être revendus, ils restent juridiquement non urbanisables. La collectivité a ainsi les moyens de réaménager des espaces menacés et de lutter contre la spéculation sans devoir porter indéfiniment le foncier, ni faire d'acquisitions systématiques, et donc à moindre coût.
- 13 Ces outils fonciers sont relativement nouveaux et ils sont encore peu utilisés :
- quinze ZAP ont été créées sur l'ensemble du territoire français. La première est située sur la commune de Drumettaz-Clarafond en Savoie. Trente-deux autres ZAP sont à l'étude (Balny *et al.*, 2009) ;
 - trois Paen sont approuvés à ce jour : le Plan de Velaux (Bouches-du-Rhône) sur 300 ha, la Prade de Canohès (Pyrénées-Orientales) sur 360 ha et le Paen de la vallée du Gier pilatoise (Loire) sur un périmètre de 3 102 ha ; sept autres départements ont mis en discussion des Paen (Terres en Villes, 2011).
- 14 Dans notre propos nous nous intéressons aux ZAP approuvées à Drumettaz-Clarafond en Savoie en 2003⁴ et à Montlouis-sur-Loire en Indre-et-Loire en 2007⁵ ainsi qu'à celle en cours à Aureille⁶ dans les Bouches-du-Rhône.

- 15 Comment les décisions de ZAP sélectionnent un type d'activité agricole ? En quoi ces espaces naturels ouverts et agricoles, contentions à l'étalement urbain, garants de « vert » et supports de productions agricoles, sont-ils fondateurs d'identités ? Comment créent-ils une conscience d'appartenance ? Comment l'inclusion d'un type d'activité agricole par un outil foncier protecteur d'espaces agricoles exclut des activités ou des pratiques agricoles jugées « non désirées » ?
- 16 Pour répondre à ces questions, nous utilisons les documents écrits et oraux produits lors des débats préalables à la mise en œuvre de ces outils fonciers. Ces sources, écrites et orales, permettent de montrer comment, pour quels objectifs et par quels acteurs l'espace agricole est protégé. Dans les documents consultés, rapports de présentation des POS et PLU, études agricoles, foncières et paysagères, documents préalables à l'adoption d'une charte de Parc naturel régional (PNR), tout ce qui concerne l'activité agricole et les orientations d'aménagement de l'espace a été relevé.
- 17 Ces données qualitatives sont analysées en se référant notamment aux champs théoriques de la géographie sociale enrichis par la théorie des représentations et des pratiques sociales (Abric, 2003 ; Rouquette, Rateau, 1998), et à ceux de l'économie rurale (Coulomb, 1999). Ce corpus disciplinaire permet de saisir l'inscription spatiale des faits sociaux et des actions politiques (Santos, 1990).
- 18 Après une présentation des terrains étudiés, nous cherchons à vérifier que la mise en œuvre de ZAP tend, d'une part, à valoriser les identités agricoles locales en sélectionnant des activités agricoles, d'autre part, à créer des paysages. Avant de conclure, une quatrième partie montre qu'en privilégiant les fonctions paysagères et identitaires, l'outil relègue les fonctions productives en arrière-plan.

Des contextes périurbains différents

- 19 Les contextes des communes étudiées sont différents ; Montlouis-sur-Loire avec plus de 10 000 habitants est une petite ville tandis que Drumettaz-Clarafond et Aureille avec des populations d'environ 2 000 habitants sont des petites communes. Toutes trois sont sollicitées pour répondre à la demande d'espace et, à Aureille, à la demande d'espace sont associées celles de nature et de particularismes. Montlouis-sur-Loire et Drumettaz-Clarafond appartiennent à des intercommunalités de projet stabilisées alors que le Scot du Pays d'Arles dans lequel est inclus Aureille est en phase d'élaboration. À Aureille, l'exigence de compatibilité du PLU avec une directive paysage (DP) introduit une contrainte environnementale et paysagère.
- 20 En Savoie, à mi-chemin entre Chambéry et Aix-les-Bains, tourné vers Aix-les-Bains, chef-lieu d'arrondissement et très ancien centre thermal, Drumettaz-Clarafond est au pied du Revard. Dans cette commune sur les contreforts du massif des Bauges et de fond de vallée, les enjeux sont concentrés sur les plats : agriculture, urbanisation, voies de communication.
- 21 Drumettaz-Clarafond est l'une des 103 communes du syndicat intercommunal constitutif du Scot, Métropole Savoie (arrêté en avril 2004) rassemblant 205 000 habitants. Ce Scot regroupe trois sous-schémas correspondant aux aires de polarisation des villes de Chambéry, Montmélian et Aix-les-Bains. Drumettaz-Clarafond est dans celui de la région d'Aix-les-Bains.

- 22 Montlouis-sur-Loire dans la périphérie de Tours, chef-lieu de département de 132 820 habitants, est situé entre la Loire et le Cher. Une partie importante de son vaste territoire est inondable, donc inconstructible.
- 23 Montlouis-sur-Loire est inclus dans le Scot du chef-lieu du département d'Indre-et-Loire. Cette ville est à la tête d'une communauté de communes située entre la communauté d'agglomération de Tours et la communauté de communes d'Amboise, pôles majeurs du département. Ainsi, elle peut avoir un développement autonome : elle profite de la proximité de Tours mais n'en subit pas la domination.
- 24 À 70 kilomètres de Marseille, Aureille est l'une des 16 communes du PNR des Alpilles, dont l'aire couvre 10 % de la superficie des Bouches-du-Rhône. Aureille est dans le Scot d'Arles, regroupement des 36 communes du pays d'Arles.
- 25 Au carrefour d'influences urbaines multiples, le PNR des Alpilles bénéficie d'une forte attractivité mais en subit les conséquences. Son patrimoine culturel et naturel attire des urbains en quête d'espace, de paysage et d'individualité. L'activité agricole structure le paysage du PNR. Approuvée en 2007, la charte du PNR a identifié le foncier comme un enjeu majeur : l'ambition est de maîtriser le foncier agricole et urbain et de faire du foncier une condition du développement durable et de la mixité sociale du territoire. Parallèlement, en janvier 2007, après 10 ans de réflexion et de concertation pour son élaboration, sur le périmètre de 18 communes (celles du PNR ainsi qu'une partie d'Arles et Plan d'Orgon), la première directive paysage (DP) a été approuvée par décret en conseil d'État⁷. La DP des Alpilles exprime le souhait de maintenir la qualité et l'attractivité de ce territoire en reconnaissant le caractère particulier de certains éléments physiques, naturels ou créés par l'homme à travers le temps. La DP met les paysages au cœur des projets ; parmi eux, ceux créés par les marqueurs de la gestion de l'eau.
- 26 Lors de son approbation, la charte du PNR a inclus l'intégralité des orientations de la DP. La compatibilité de la DP avec les plans locaux d'urbanisme (PLU) est incontournable (art. L350-1 du Code de l'environnement). Elle impose aux communes, lors de l'élaboration des PLU, de mettre en conformité leurs choix avec les orientations et les recommandations de la DP.

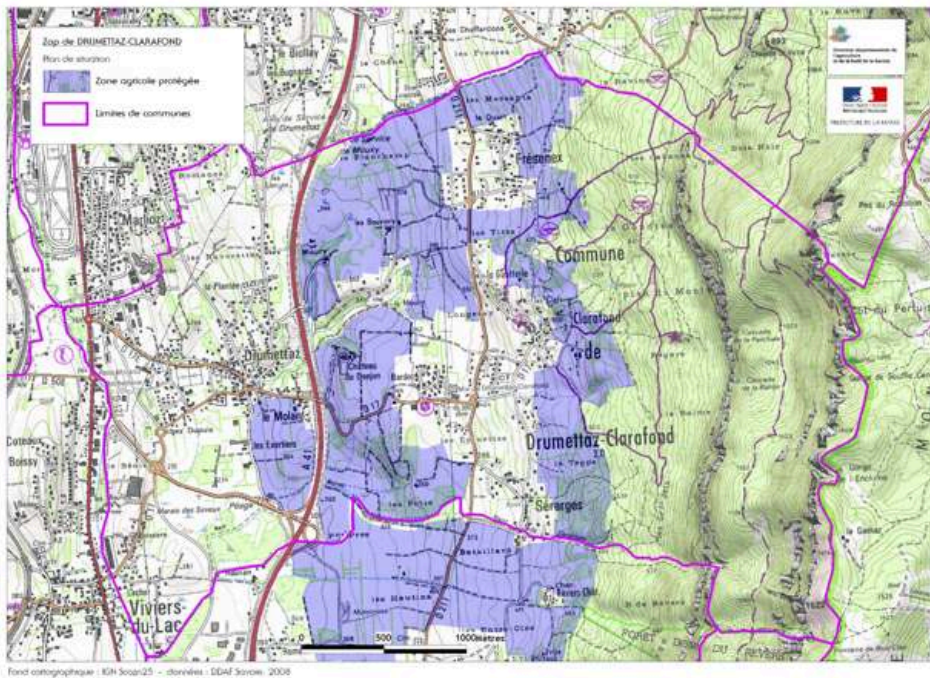
Mettre en œuvre une zone agricole protégée : sélectionner des activités agricoles et renforcer l'identité agricole locale

- 27 À Drumettaz-Clarafond, depuis les années 1950, la municipalité prend position sur des questions d'ordre général concernant l'agriculture et apporte un soutien concret aux agriculteurs (octroi de foncier, logement, aides directes, etc.). En 1999, la municipalité acquiert un bâtiment d'élevage et les terres attenantes et installe un fermier : elle préserve ainsi une structure d'exploitation menacée par des tensions entre cohéritiers⁸. Ces actions s'adosent à une définition de l'exploitant agricole partagée par les agriculteurs les plus « professionnels » et par le maire pour qui l'exploitant est « celui qui ne vit que de ça ; le double actif n'a pas besoin de ça pour vivre. Il rafle toutes les terres...⁹ ».
- 28 Cet engagement de la municipalité dans l'accompagnement d'un modèle d'exploitation et dans l'organisation de l'espace agricole s'inscrit dans une continuité ; celle de

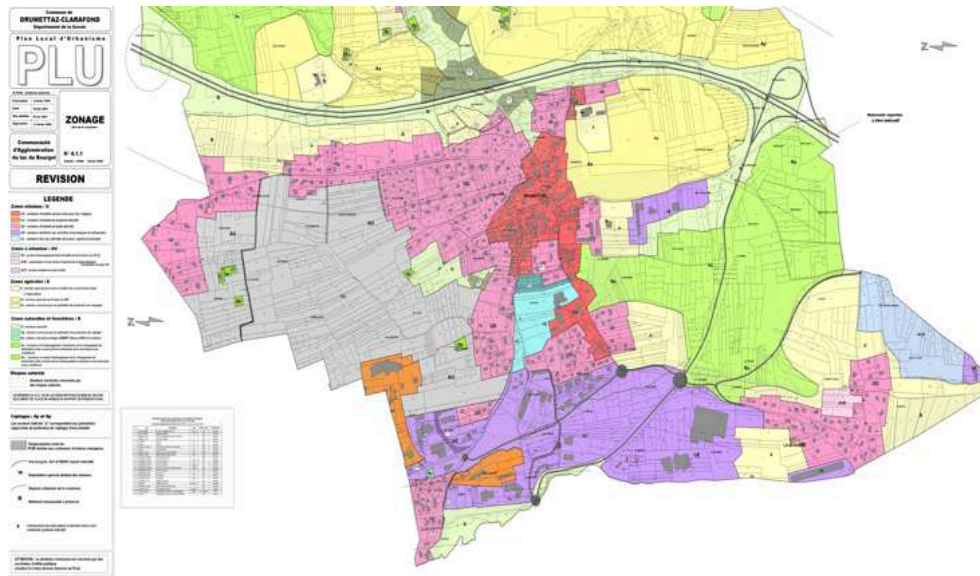
conserver seulement « ...quelques grandes exploitations nécessaires à l'équilibre [de la commune] sur de larges zones agricoles définies au POS à l'image de la zone artisanale¹⁰ ». Les choix retenus par la municipalité prennent en compte les contraintes du milieu : les plats, objets de toutes les concurrences d'usages, sont exigus.

- 29 La ZAP, approuvée en 2003, regroupe les terres des agriculteurs estimées devant être maintenues et les terres achetées par la commune. Ces terres sont situées notamment sur les parties planes de la commune, objets de débats depuis la fin des années 1980¹¹. Elle couvre 301 ha (61 %) des 493 ha classés en A¹² par le PLU approuvé le 8 février 2008. L'adoption de la ZAP satisfait les agriculteurs professionnels fortement spécialisés en production laitière : ils font du projet un enjeu crucial pour leur présent et leur devenir. Ils réaffirment leur identité d'éleveurs, l'opposent à l'agriculture dite de « loisirs » (accueil de chevaux), à la pluriactivité ou à des pratiques autres que la production laitière (bovins viande ou hivernage de bovins en provenance des exploitations de haute montagne¹³).

Carte 1. ZAP de Drumettaz-Clarafond (Savoie) : des zones d'élevage à proximité de l'autoroute et sur les contreforts du massif des Bauges



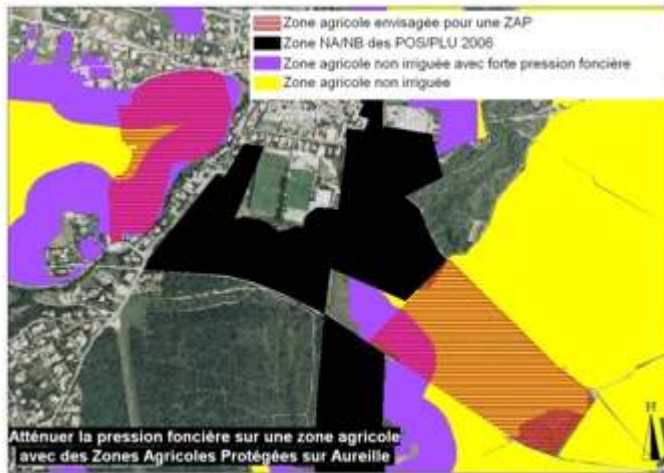
Cartes 2. ZAP de Drumettaz-Clarafond (Savoie) : des zones d'élevage à proximité de l'autoroute et sur les contreforts du massif des Bauges



- 30 Dans le document d'urbanisme de 1978, la commune de Montlouis-sur-Loire affiche son intérêt pour la viticulture et le traduit par la création d'un syndicat de producteurs de vin de Montlouis-sur-Loire. Cet investissement est un pari risqué ; l'appellation est alors méconnue et beaucoup pensent à sa disparition sur Montlouis-sur-Loire, comme cela a été le cas pour des vignobles d'autres communes limitrophes de l'agglomération. Au cours des années 1990, l'appellation gagne en notoriété et perce sur le marché des vins de qualité.
- 31 En œuvrant pour une meilleure organisation de la filière, pour une modernisation de l'appareil de production et pour une reconnaissance commerciale, l'action municipale a contribué à légitimer l'appellation Montlouis-sur-Loire.
- 32 Le POS d'Aureille a été approuvé en 1983 puis modifié en 1993 et en 2006. En 2010, l'objectif des élus est de redéfinir clairement l'affectation des sols et d'organiser l'espace communal pour permettre un développement harmonieux de la commune. Ils actent de reconsidérer le POS afin de favoriser le renouvellement urbain, de préserver la qualité architecturale, les paysages et l'environnement et de réfléchir sur les orientations en matière d'urbanisme, d'activités économiques, d'activités agricoles, d'aménagement et de développement durable. Les élus estiment nécessaire d'élaborer un PLU car l'inclusion de la commune dans le PNR impose un document d'aménagement, d'une part, compatible avec les objectifs de sa charte et, d'autre part, prenant en compte la DP des Alpilles. De plus, le PLU doit tenir compte de la directive territoriale d'aménagement (DTA) des Bouches-du-Rhône ainsi que des orientations des études engagées dans le cadre de l'élaboration du Scot du Pays d'Arles.
- 33 Les activités agricoles de la commune se répartissent entre arboriculture, production de légumes ainsi qu'élevage ovin. Depuis 1997, la production oléicole d'Aureille est protégée par une appellation d'origine contrôlée (AOC, huile d'olive de la vallée des Baux-de-Provence). L'olivier est le symbole le plus fort de l'agriculture des Alpilles. Son aire d'appellation occupe une place centrale.
- 34 À l'issue de l'étude « Mise en œuvre de la politique foncière et l'élaboration d'une stratégie foncière sur le PNR des Alpilles », la commune envisage d'instruire une ZAP

sur deux secteurs de la commune : 9 ha classés en NC au POS, une oliveraie appartenant à un propriétaire et, au sud-est du centre-bourg, 15 ha plantés de pêcheurs actuellement en friche classés en zone NC (en limite de zone NB¹⁴) au POS et appartenant à un propriétaire.

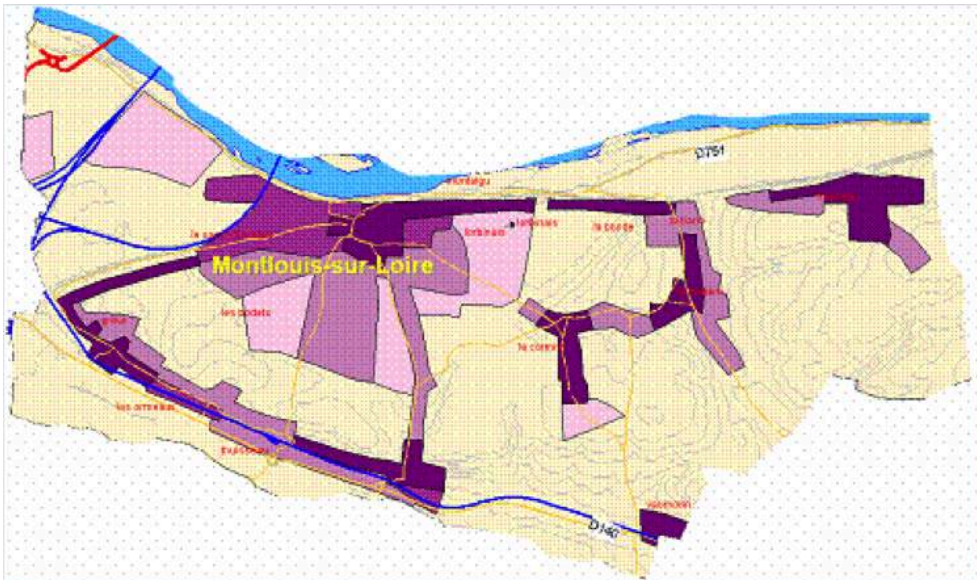
Carte 3. ZAP d'Aureille (Bouches-du-Rhône) : des vergers contigus à des zones sous pression foncière



Source : Safer Paca-2010.

- 35 À Montlouis-sur-Loire et à Aureille, les municipalités s'appuient sur des productions à l'identité inscrite dans la mémoire collective et dans le territoire : viticulture à Montlouis-sur-Loire, oléiculture et arboriculture à Aureille. L'investissement de la commune de Drumettaz-Clarafond dans la construction d'une agriculture professionnelle et intensive participe à ancrer l'élevage bovin comme marqueur de l'identité de la montagne.
- 36 Pour ces municipalités, s'intéresser à l'activité agricole revient à préserver les espaces nécessaires à l'existence d'activités emblématiques. L'intérêt affirmé pour cette activité est le pendant d'un choix de croissance démographique forte.
- 37 Dans son PLU, la municipalité de Montlouis-sur-Loire vise 16 000 habitants d'ici 20 ans : elle réaffirme sa volonté de poursuivre l'urbanisation ; ses efforts sur la viticulture, élément identitaire fort, servent à marquer une différence avec l'agglomération de Tours.

Carte 4. Extension des espaces urbanisés à Montlouis-sur-Loire



Source : plan d'occupation des sols de Montlouis-sur-Loire

- 38 Pour ces municipalités, la perspective d'un essor de l'urbanisation est plus le moyen d'accompagner un renouvellement de pratiques agricoles, ou de mettre à distance des pratiques anciennes, et de le traduire dans des formes de modernisation agricole que de soutenir une profession. Pour les décisions d'aménagement et leurs projections dans le futur, ces communes s'appuient sur des productions agricoles fortement ancrées dans leur territoire et/ou sur le modèle de production productiviste. Par la mobilisation d'informations renvoyées par les actions humaines enracinées ou en cours, l'identité agricole locale est renforcée.

Protéger une partie de l'espace agricole et créer des paysages emblématiques

- 39 À Drumettaz-Clarafond, figer de l'espace agricole pour maintenir du « vert » est l'occasion de conforter un type de structure d'exploitation et de production. À Drumettaz-Clarafond, « le paysage c'est la nature, une ferme, des vaches, des prés, des montagnes, des fleurs... pas des façades d'immeubles¹⁵ ». Les agriculteurs estiment devoir entretenir le paysage pour le regard des touristes. Le fleurissement, l'entretien des abords d'exploitations sont les témoins d'une réussite, d'une professionnalisation, et d'une assimilation aux autres catégories professionnelles présentes dans la commune¹⁶.
- 40 Au détriment des bois et des céréales, la municipalité de Montlouis-sur-Loire porte ses efforts sur la vigne. Elle fait ainsi de la Loire et de la viticulture des éléments identitaires forts la distinguant de l'agglomération.
- 41 À Montlouis-sur-Loire, en réaction aux arguments à finalité paysagère évoqués par la municipalité, le syndicat viticole se repositionne ; l'opportunité d'un débat sur l'espace viticole lui permet d'ancrer les modalités d'un développement de l'AOC. Au cours de la négociation pour la définition du périmètre de la ZAP, en souhaitant que l'ensemble de l'aire de l'AOC soit inclus, le syndicat place les enjeux stratégiques dans la protection

des meilleurs terroirs. Au final, la ZAP couvre 322 ha, soit la quasi-totalité du cadastre viticole.

Carte 5. ZAP de Montlouis-sur-Loire (Indre-et-Loire) : les zones d'appellation contrôlée Montlouis



Source : rapport de présentation zone agricole protégée.

- 42 Pour les présidents du syndicat viticole, le paysage participe de l'identité du terroir. Attachés à la protection de l'environnement, ils souhaitent que, dans la zone d'activités agricoles, les nouvelles installations soient exemplaires pour les normes environnementales et qu'il y ait un traitement architectural des nouveaux chais.
- 43 Les viticulteurs se sentent responsables de l'aspect du vignoble. Vitrine du vignoble, l'action paysagère présente un intérêt commercial (Rivière-Honegger, Tchaberian, 1998). Elle est aussi un moyen de capter l'attention des élus mettant en avant le paysage de vignoble.
- 44 Jugeant « faire du bien à la nature¹⁷ », les agriculteurs amalgament l'action paysagère à leur présence et à leur activité de production. Selon la typologie élaborée par Duvernoy et Bacconnier (2003), ils privilégient une intégration à la filière à une intégration dans l'environnement local. En reprenant les critères de la typologie, les agriculteurs logent dans un espace périurbain plus qu'ils n'y habitent. Ils revendiquent l'appartenance à un secteur professionnel, la présence de la ville est une menace. Le rapport aux citoyens est plus économique que social : la prise en compte du paysage ne constitue pas une finalité pour les agriculteurs.
- 45 Alors que les municipalités mettent en avant le double objectif de préservation des paysages et d'un potentiel de production, la sensibilité environnementale et paysagère dont les agriculteurs font preuve est inféodée à l'identité professionnelle, à la production ou à la commercialisation qui restent leurs seuls objectifs ou du moins leurs objectifs prioritaires.

- 46 Au cours de la démarche, les municipalités dialoguent avec des agriculteurs. À Montlouis-sur-Loire, avec l'objectif d'embrasser la diversité de la filière, les élus interpellent le syndicat viticole. À Drumettaz-Clarafond, le projet est élaboré avec les quelques agriculteurs porteurs du modèle d'élevage intensif. Les agriculteurs interlocuteurs des municipalités utilisent ce moment pour se recentrer sur la production agricole. Lors des débats préalables au projet de ZAP, la profession agricole tend vers des positions maximalistes et protectrices, moyens de défense d'une activité jugée menacée dans un contexte de concurrence internationale de plus en plus âpre (Serrano, Vianey, 2007).
- 47 Dans les Alpilles, l'olivier a un rôle structurant à plusieurs niveaux : d'un point de vue paysager, car l'on retrouve des vergers d'oliviers répartis de façon homogène également en dehors de l'aire d'appellation ; du point de vue des acteurs de ce territoire, car la filière fait vivre une partie des habitants qui valorisent, de la production à la commercialisation, un produit ancré dans le terroir ; du point de vue des acteurs économiques extérieurs qui vont consommer ce produit – au sens propre – dans leur assiette, mais également – au sens figuré – dans ce qu'ils sont venus chercher dans les lieux, qu'il s'agisse des résidents principaux, secondaires ou des touristes de passage.
- 48 À Aureille, en protégeant une oliveraie et un verger de pêcheurs actuellement en friche, la municipalité cherche à traduire les contraintes de la DP dans une ZAP. Le paysage n'est pas l'objet du projet mais l'espace agricole saisi par le projet permet de ménager des paysages emblématiques. Respectant la DP, le PLU pourra être approuvé avant le Scot actuellement en cours (Vianey *et al.*, 2011).
- 49 Faisant appel à des démarches de dialogue entre les acteurs qui gèrent les territoires ou ceux qui y vivent, la DP inclut le paysage dans les politiques publiques (Sgard, 2010a) et confère à la notion de paysage une plus grande assise dans les dynamiques de mise en œuvre des politiques paysagères (Paradis, Lelli, 2010). Simultanément, mobilisé comme moyen de figer des paysages hérités et de se projeter dans l'avenir (Sgard, 2010a), le paysage est un outil de dialogue lors de l'élaboration des projets d'aménagement.
- 50 Mobilisant les caractéristiques des milieux, les actions humaines, les traductions de demandes sociétales de différentes échelles et origines, et en donnant du sens à ces corpus cognitifs, les projets de ZAP ont pris corps ou prennent corps. Concrétisés en utilisant les outils législatifs, ces projets s'appuient sur les contextes historiques et géographiques.
- 51 Dans ces démarches de réserve d'espace pour la production agricole, les espaces naturels garants de « vert » ou fondateurs d'identité sont mobilisés : fédératrice, cette appropriation symbolique du paysage crée une conscience collective d'appartenance (Donadieu, 1995).

Les fonctions paysagères et identitaires de l'agriculture devant la fonction de production

- 52 Les fondements de ces ZAP sont différents : elles prolongent un intérêt de longue date pour une activité agricole en donnant une réponse aux orientations des Scot approuvés ou en cours d'approbation ou bien elles cherchent à être en écho avec les contraintes

conjointes d'une directive paysage et d'une charte de parc. Dans les cas étudiés, les ZAP rendent acceptables les PLU.

- 53 Pour les municipalités, gestionnaires d'un cadre de vie, l'objectif est d'abord identitaire et patrimonial. L'agriculture est l'instrument qui permet à ces dernières de garantir, à la population, un cadre de vie agréable, de qualité et identitaire : les ZAP confortent l'activité agricole au service du projet de développement de la ville.
- 54 La prise en compte des espaces agricoles dans les politiques d'aménagement et de développement urbain est réelle mais, pour les municipalités, la fonction économique et de production est au service de la fonction de gestion de l'espace. Cette mutation est susceptible de remettre en cause la vision que les agriculteurs ont de leur métier.
- 55 Dans ces communes, les agriculteurs dont les terres sont incluses dans la ZAP peuvent continuer leur activité ; la ZAP corrige les effets négatifs de la proximité urbaine. Dans le débat, les agriculteurs – et les organisations professionnelles agricoles – ont une approche monofonctionnelle de l'activité agricole et une approche fonctionnelle de l'espace agricole : la fonction économique et de production alimentaire justifie la procédure de la ZAP. Par leur activité, les agriculteurs sont conscients de générer un paysage, mais le paysage est un sous-produit de l'activité agricole.
- 56 Moyen de maintenir des espaces ouverts naturels et agricoles, la délimitation des ZAP étudiées est motivée pour leur capacité à créer ou à faire perdurer des paysages. Le paysage sert à préserver l'intégrité des espaces agricoles : il est utile pour l'activité agricole mais il ne protège pas l'équité des espaces. Le paysage ne sert pas une ségrégation socio-spatiale mais une ségrégation au sein de la profession agricole (Sgard, 2010b) et des activités agricoles. À Drumettaz-Clarafond, les agriculteurs double-actifs et les polyculteurs sont exclus de la démarche ; à Montlouis-sur-Loire, les viticulteurs sont les seuls impliqués (Serrano, Vianey, 2007). À Aureille, la procédure de ZAP ne concerne que deux arboriculteurs.

Conclusion

- 57 La ZAP s'ancre dans le local et les activités agricoles servant à légitimer sa délimitation sont des marqueurs d'identités territoriales. Concernant une part restreinte des espaces agricoles communaux, la ZAP n'assure qu'une protection à la marge.
- 58 Dans leur concrétisation, les ZAP prennent en compte, au moins partiellement, le temps nécessaire à l'agriculture¹⁸. Toutefois, par un jeu d'inclusion et d'exclusion d'activités agricoles, les ZAP, protectrices d'une partie des espaces agricoles communaux, ont une fonction d'affichage. En renforçant le classement de zones A des PLU, voire celui de terres en AOC, les ZAP assurent une surprotection ; pour autant, ces surprotections ne semblent pas destinées à contenir l'étalement urbain.
- 59 Bien que non explicite, la fonction de production et/ou de maintien de paysages attribuée à la ZAP ne permet pas de discuter de la place et des fonctions de l'activité agricole à proximité de la ville ni de tendre vers une reconnaissance du périurbain, espace mêlant ville, activités agricoles et forêts.
- 60 Dans la mise en œuvre de ZAP, l'insertion d'activités agricoles au détriment d'autres ne mobilise qu'une partie de la profession agricole ; cette participation tronquée empêche celle de l'ensemble des acteurs présents sur les territoires et la mise en débat de la notion d'utilité de l'espace agricole.

- 61 Fondées sur une approche environnementaliste, les ZAP étudiées maintiennent un capital nature. Sélectives et limitées, elles n'entament pas les « lois » préexistantes. Ainsi, dans les débats, la prégnance des structures sociales qui sous-tendent les régimes fonciers locaux (Vianey, 2005 ; Boinon, 2011) n'est pas questionnée et la mobilisation des outils de gestion foncière susceptibles de juguler le morcellement et la précarité des contrats entre propriétaires et agriculteurs n'est pas recherchée.
- 62 *A contrario*, la démarche territorialiste basée sur la construction de relations vertueuses entre les composantes du territoire que sont le milieu naturel, les actions humaines passées et celles en cours (Magnaghi, 2000) considère la ressource foncière comme une ressource territoriale d'intérêt collectif (Jouve, Vianey, 2012). Instaurant un dialogue entre politiques publiques, cette approche est de nature à contenir l'étalement urbain à l'aide des outils idoines.

BIBLIOGRAPHIE

- Abric, J.-C., *Pratiques sociales et représentations* (1994), Paris, Presses universitaires de France, coll. « Psychologie sociale », 2003.
- Balny, P., Beth, O., Verlhac, E., « Protéger les espaces agricoles et naturels face à l'étalement urbain », conseil général de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Espaces ruraux, conseil général de l'Environnement et du Développement durable, CGAAER n° 1716/CGEDD n° 005089-02, 2009.
- Boinon, J.-P., « Les politiques foncières agricoles en France depuis 1945 », *Économie et Statistiques*, n° 444-445, 2011, p. 19-37.
- Chalas, Y., « L'urbanisme dans la société d'incertitude », dans Chalas, Y. (sous la dir. de), *L'Imaginaire aménageur en mutation*, Paris, L'Harmattan, coll. « La Librairie des Humanités », 2004, p. 231-269.
- Collectif, *Les Campagnes et leurs Villes*, Paris, Inra/Insee, coll. « Contours et caractères, 1998.
- Commissariat général au Développement durable, service de l'Observation et des Statistiques, « L'artificialisation des sols s'opère aux dépens des terres agricoles », *Le Point sur*, n° 75, 2011.
- Coulomb, P., « La politique foncière agricole en France », dans Jouve, A.-M., Bouderbala, N. [éds.], *Politiques foncières et aménagement des structures agricoles dans les pays méditerranéens, Cahiers Options Méditerranéennes*, vol. 36, 1999, p. 69-94.
- Donadieu, P., « Pour une conservation inventive des paysages », dans Roger, A. (sous la dir. de), *La Théorie du paysage en France (1974-1994)*, Seyssel, Champ Vallon, 1995, p. 400-423.
- Duvernoy, I., Bacconnier-Baylet, S., « Les espaces périurbains : des espaces-frontières entre ville et campagne ? » dans Arlaud, S., Jean, Y., Royoux, D., [coord.], *Rural-Urbain. Nouveaux liens, nouvelles frontières*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2003, p. 203-212.
- Duvernoy, I., Jarrige, F., Moustier, P., Serrano, J., « Une agriculture multifonctionnelle dans le projet urbain : quelle reconnaissance, quelle gouvernance ? Multifonctionnalité de l'agriculture

périurbaine. Vers une agriculture du projet urbain », *Cahiers de la multifonctionnalité*, n° 8, 2005, p. 87-104.

Elloumi, M., Jouve, A.-M. (sous la dir. de), *Bouleversements fonciers en Méditerranée. Des agricultures sous le choc de l'urbanisation et de privatisations*, Paris, Karthala-CIHEAM, 2003.

Geniaux, G., Napoléone, C., « La construction anticipée des terres agricoles », *Études foncières*, n° 126, 2007, p. 12-14.

Jouve, A.-M., Napoléone, C., « Tensions sur la terre en Méditerranée », note d'alerte du CIHEAM 33, 2007.

Jouve, A.-M., Vianey, G., « Le foncier, une ressource territoriale difficile à construire en périurbain », *Économie rurale*, à paraître 2012.

Levesque, R., « Pour une politique foncière durable. La terre, une ressource naturelle à respecter au même titre que l'eau et l'air », *Chambres d'Agriculture*, n° 963, 2007, p. 35-42.

Levesque, R., « Usage des sols et marchés fonciers ruraux en France. L'impact de l'urbanisation et de la fonction résidentielle », *Déméter 2009. Économie et stratégies agricoles*, 2009, p. 103-129.

Magnaghi, A., *Le Projet local*, Wavre, Mardaga, coll. « Architecture + Recherches », 2003.

Paillard, S., Treyer, S., Dorin, B. (coord.), Agrimonde. Scénarios et défis pour nourrir le monde en 2050, Versailles, Éditions Quae, coll. « Matière à débattre et décider », 2010.

Paradis, S., Lelli, L., « La médiation paysagère, levier du développement territorial durable ? », *Développement durable et territoires*, vol. 1, n° 2, 2010, <http://developpementdurable.revues.org/8548>.

Pointereau, P., Coulon, F., « Abandon et artificialisation des terres agricoles », *Le Courrier de l'environnement de l'INRA*, n° 57, 2009, p. 109-120.

Riviere-Honegger, A., Tchaberian, A., « Paysage en quête d'identité, localisation, mutation et gestion des paysages périurbains en Languedoc-Roussillon », *Revue de l'économie méridionale*, n° 183, 1998, p. 325-349.

Rouquette, M.-L., Rateau, P., *Introduction à l'étude des représentations sociales*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1998.

Santos, M., *Espace et méthode*, traduit du brésilien par M.-H. Tiercelin, Paris, Publisud, 1990.

Serrano, J., Vianey, G., « Les zones agricoles protégées : figer de l'espace agricole pour un projet agricole ou organiser le territoire pour un projet urbain ? », *Géographie, Espaces et Société*, vol. 9, 2007, p. 419-438.

Serrano, J., Vianey, G., « Consommation d'espace agricole et relations entre acteurs privés et publics : un management en faveur de l'artificialisation », *Noréis. Innovations et agricultures urbaines durables*, textes réunis par C., Soulard, C. Margetic, E. Valette, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2011/4, n° 221, p. 111-124.

Sgard, A., « Le paysage dans l'action publique : du patrimoine au bien commun », *Développement durable et territoires*, vol. 1, n° 2, 2010a, mis en ligne le 23 septembre 2010, URL : <http://developpementdurable.revues.org/8565>.

Sgard, A., « Une « éthique du paysage » est-elle souhaitable ? », *Vertigo*, vol. 10, n° 1, 2010b, mis en ligne le 7 avril 2010, <http://vertigo.revues.org/9472>.

Terres en villes, séminaire Paen, Saint-Chamond, 2011, <http://terresenvilles.org>.

Vianey, G., « La transmission des exploitations à l'épreuve de la périurbanisation », *Études foncières*, n° 116, 2005, p. 22-26.

Vianey, G., Marolleau, E, Ranchin, G. de, « Le paysage, moteur de la protection et de la valorisation des espaces ouverts ? », communication au colloque national « Écologisation des politiques et des pratiques agricoles », Inra-SAD- Avignon, 16 au 16 mars 2011.

NOTES

1. Entre 1984 et 2006, la surface des maisons a crû de 15 m² ; de 1974 à 1999, celle des jardins est passée de 510 m² à 720 m² (*ibid.*).

2. La qualité agronomique des sols est évaluée en mesurant la réserve utile en eau du sol. La réserve utile en eau du sol (RU) représente la quantité d'eau retenue par le sol et que celui-ci peut restituer aux plantes, en vue de leur alimentation ou du transport des éléments nutritifs nécessaires à leur croissance (azote, phosphore, etc.) (Commissariat général au développement durable, 2011).

3. Investie de missions d'intérêt général, la Safer a notamment pour rôle de dynamiser l'agriculture et les espaces forestiers, de favoriser l'installation des jeunes agriculteurs et de protéger l'environnement.

4. Drumettaz-Clarafond en Savoie a été étudié dans le cadre du projet de recherche « Agriculture, développement territorial et gestion des ressources naturelles dans les Alpes du Nord » du programme PSDR « Territoires, acteurs, agricultures » en Rhône-Alpes (2001-2005).

5. Montlouis-sur-Loire, en Indre-et-Loire, a été analysé dans le cadre d'un programme interdisciplinaire « Les espaces périphériques urbains et le développement durable : analyse à partir du cas de l'agglomération tourangelle », CNRS (CITERES-UMR 6173 et université de Tours) qui s'est achevé en 2007.

6. Aureille a été analysé dans le cadre de l'étude « Mise en œuvre de la politique foncière et l'élaboration d'une stratégie foncière sur le PNR des Alpilles » – Safer Paca 2009-2010.

7. Les directives ont simultanément pour objet :

- la mise en valeur des éléments caractéristiques matériels ou immatériels, constituant les structures d'un paysage ;
- la mise en place d'une démarche de projet qui réunit l'ensemble des acteurs locaux agissant sur ce paysage.

Pour les services de l'État, pour les collectivités locales et territoriales, une directive de protection et de mise en valeur des paysages conforme à la loi du 8 janvier 1993 est apparue la formule la mieux adaptée pour assurer la préservation de la valeur patrimoniale, culturelle, économique des Alpilles et accompagner les évolutions.

8. Délibération du conseil municipal – 28 juin 1999 – Drumettaz-Clarafond - Archives municipales (A.M.).

9. Enquête agriculteur, 23 mars 2003.

10. Lettre du maire au directeur de la Safer Alpes-Cévennes - 20 mars 1989 – Drumettaz-Clarafond – Archives municipales (A. M.).

11. Lors de l'élaboration du POS, afin de soutenir le syndicat local, Roger Gonthier, au nom de la Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles (FDSEA), s'adresse au commissaire-enquêteur - 16 décembre 1988 – Drumettaz-Clarafond – A.M.

12. A : Zone agricole dans les PLU ; précédemment zone NC dans les POS.

13. Enquêtes agriculteurs, automne 2003 – Drumettaz-Clarafond.

14. Zone d'habitat diffus dans les POS supprimée dans les PLU.

15. Enquêtes agriculteurs, 2003 – Drumettaz-Clarafond.

16. *Idem.*

17. Agriculteur élu municipal, 9 avril 2003 – Drumettaz-Clarafond.

18. La ZAP est une servitude d'utilité publique dont l'existence est supérieure à celle d'un PLU, notamment parce qu'elle ne peut être modifiée que par décision de l'État.

RÉSUMÉS

Afin de satisfaire les besoins continus de l'étalement urbain, la consommation de terres se poursuit. Des outils de régulation de la consommation croissante de terres, notamment agricoles, sont à disposition des collectivités territoriales lors de la mise en œuvre des documents d'aménagement. Or, ces outils fonciers, moyens de dialogue entre politiques d'aménagement et politiques agricoles, sont peu utilisés. Lorsqu'ils sont mis en œuvre par des collectivités, ces outils permettent de maintenir des activités agricoles élitaires et de produire des paysages emblématiques. Ces outils ne contribuent pas à contenir l'étalement urbain ni à reconnaître le caractère hybride de l'espace périurbain.

In order to meet the ongoing needs of the urban spread out, land consumption continues. Regulatory tools of the increasing land consumption, more particularly agricultural ones, are at the disposal of local collectives in the implementation of planning documents. However, these tools that are supposed to be a mean of dialogue between land planning policies and agricultural policies are not often used. When implemented by collectivities, these tools help to maintain an elitist agricultural activity and to produce an emblematic landscape. These tools do not help in holding the urban spread nor to recognize the hybrid specificity of the peri-urban area.

INDEX

Mots-clés : agriculture, étalement urbain, foncier, paysage, zone agricole protégée

Keywords : agriculture, urban spreading, municipal land, landscape, agriculture protection area

AUTEUR

GISÈLE VIANEY

Experte géographe, membre du réseau Foncimed (réseau d'échanges sur le foncier en Méditerranée).

[gisele.vianey\[at\]wanadoo\[dot\]fr](mailto:gisele.vianey@wanadoo.fr)