

L'impact de la ville sur les champs

Agriculteurs et propriétaires face à l'urbanisation

Des relations bousculées

La consommation d'espaces pour les besoins de l'urbanisation et des infrastructures qui lui sont liées, affecte particulièrement les terres agricoles. La France est l'un des pays les plus touchés d'Europe : les sols de très bonne qualité agronomique¹ représentaient 35 % des surfaces agricoles urbanisées entre 2000 et 2006. Conjugée à une perte de biodiversité consécutive de pratiques productivistes, cette consommation peut compromettre la capacité agricole du pays².

1 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 qu'il peut restituer aux plantes, en vue de leur alimentation ou du transport des éléments nutritifs (azote, phosphore, etc.). (Source : SOeS-GIS Sol, 2010).

2 Commission européenne (2011). Les meilleures pratiques à mettre en œuvre dans l'UE à 27 pour limiter l'imperméabilisation des sols ou en atténuer les effets.

Gisèle Vianey

Chercheuse associée,
UMR Cités Territoires Environnement
et Sociétés (Citères),
CNRS 7324, université de Tours,
gisèle.vianey@wanadoo.fr

Les politiques sont sensibles à la question de l'étalement urbain, mais il est difficile de qualifier et de quantifier ce grignotage³. Depuis le début des années 2000, les textes se sont succédés : lois agricoles de 1999, 2010 et 2014 ; loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) de 2000, loi Accès au logement et urbanisme rénové (ALUR, 2014), loi Développement des territoires ruraux de 2005, Grenelle de l'environnement... Tous cherchent à réguler la consommation de terres agricoles, en proposant des outils, les zones agricoles protégées (ZAP), les périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN), et en incitant à une nouvelle gouvernance : les commissions départementales de consommation des espaces agricoles (CDCEA), les plans régionaux d'agriculture durable.

Ces dispositions visent à freiner le processus d'étalement urbain et ce qu'il induit comme menace pour la ressource foncière ; ils cherchent à corriger ce qui est jugé comme des insuffisances dans les précédentes lois d'aménagement⁴. Toutefois ces correctifs sont peu mis en œuvre⁵ et ils n'infléchissent pas de manière significative les pratiques

3 Cavailhès J., (2015). « La localisation des activités économiques et la consommation de terres agricoles », *La revue foncière*, n° 4.

4 Pointereau P., Coulon F. (2009). « Abandon et artificialisation des terres agricoles », *Le Courrier de l'environnement de l'INRA*, n°57.

5 Serrano J. et Vianey G., (2007). « Les Zones Agricoles Protégées : figer de l'espace agricole pour un projet agricole ou organiser le territoire pour un projet urbain ? », *Géographie, Économie et Sociétés*, volume 9, n° 4.

antérieures⁶. Quels préalables réunir pour que les mesures foncières ne se limitent pas à la constitution de réserves foncières mais soient mises au service de politiques d'aménagement qui prendraient en charge le jeu complexe des acteurs du foncier pour freiner le mitage de l'espace et la déstructuration de l'activité agricole⁷ ?

Ainsi lorsque la pression foncière urbaine est forte, la demande de terres pour l'urbanisation concurrence la demande foncière agricole et bouleverse les équilibres anciens dans lesquels les valeurs foncières reposaient sur les caractéristiques agronomiques des terres ; la contamination des valeurs agricoles par les valeurs urbaines peut faire passer la valeur vénale d'un terrain de 1 à 10, voire 100 et plus⁸. Ce différentiel très élevé des valeurs (réelles ou anticipées) entre les terres agricoles et celles susceptibles d'être bâties, agit au détriment d'une prise en compte des espaces agricoles comme ressource territoriale⁹. Il donne libre cours à des acquisitions de terres agricoles à des prix élevés, voire hors d'échelle des références agricoles. Il ne permet parfois que le →

6 Laplaige I., Melot R., Delattre L., (2014). « Les facteurs réglementaires de l'étalement urbain ». *La revue foncière*, n° 1.

7 Agence d'Urbanisme Rhône Avignon Vaucluse, (2015). « Comprendre les politiques foncières. Premiers éclairages en Vaucluse », Les publications de l'agence, n° 19.

8 Levesque R. (2008). « 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.

9 Jouve A.-M., Vianey G. (2012). Le foncier, une ressource territoriale difficile à construire en périurbain. *Économie rurale*, n° 330-331.

→ maintien d'activités agricoles élitaires productrices de paysages emblématiques. Dans les communes sous pression foncière, lors des débats préalables à la mise en œuvre des documents d'aménagement (plans locaux d'urbanisme succédant aux anciens plans d'occupation des sols) les propriétaires fonciers, agriculteurs ou non, essaient de garder la maîtrise de leur foncier afin de réaliser leur capital et de dégager une plus-value. Exprimant des stratégies attentistes ou spéculatives, le poids des propriétaires contribue à ce que des projets locaux centrés sur la libération de foncier et la captation des plus-values d'urbanisation par les propriétaires de terres agricoles demeurent¹⁰. En conséquence, la perspective d'immédiateté de réalisation d'une rente foncière élevée déstabilise l'activité agricole et modifie les relations entre propriétaires-bailleurs et exploitants agricoles sur le marché des terres agricoles.

S'appuyant sur des données collectées dans des communes de Savoie et du parc naturel régional (PNR) des Alpilles (Bouches-du-Rhône), cet article propose de vérifier que dans des contextes de fortes pressions urbaines, les périodes de discussion des documents d'aménagement renforcent les droits des propriétaires et bousculent les modèles existants d'activité agricole.

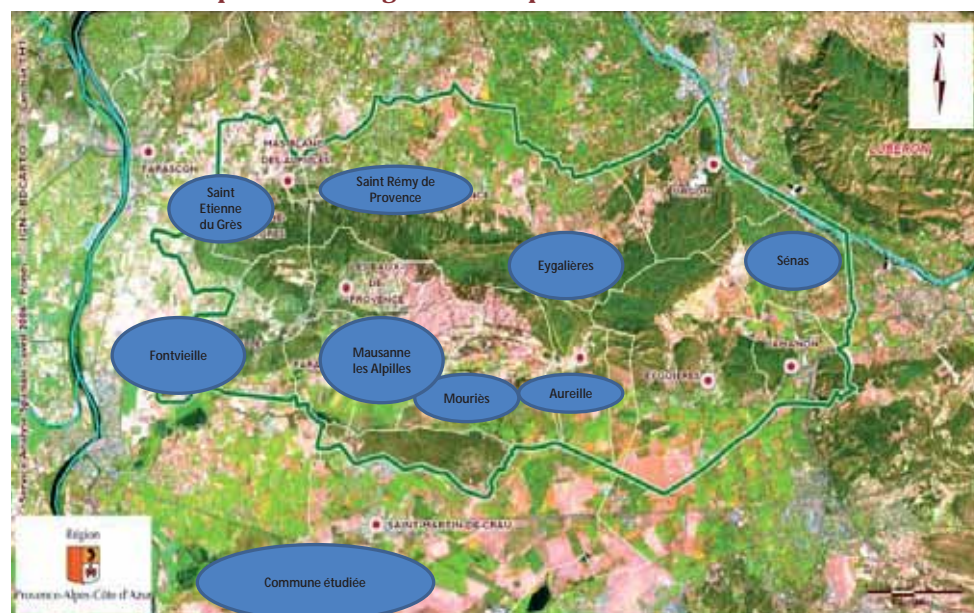
Ces données sont constituées de dires d'intervenants – notamment les propriétaires – dans les enquêtes publiques lors des POS/PLU, d'enquêtes semi-directives auprès d'agriculteurs dans trois communes de Savoie et d'informations fournies par les DIA (déclarations d'intention d'aliéner) traitées par la Safer (société d'aménagement foncier et d'établissement rural), dans 8 communes du PNR des Alpilles et 3 de Savoie). Elles s'intéressent à des périodes différentes : 1981-2005¹¹ pour la Savoie et 2002-2008¹² pour les Bouches-du-Rhône. Elles s'inscrivent dans des contextes où le législateur initie des changements de politiques publiques (centralisation/décentralisation ; laxisme face à la consommation d'espaces jusqu'au début des années 2000, puis outils

¹⁰ Serrano J., Vianey G. (2011). « Consommation d'espace agricole et relations entre acteurs privés et publics : un management en faveur de l'artificialisation ». *Norvix*, n° 221.

¹¹ Projet « Agriculture, développement territorial et gestion des ressources naturelles dans les Alpes du Nord », (PSDR Rhône-Alpes).

¹² Étude pour la « Mise en œuvre de la politique foncière et l'élaboration d'une stratégie foncière sur le PNR des Alpilles ».

Les communes du parc naturel régional des Alpilles.



□ Périmètre du parc ■ Communes du parc

coercitifs visant à freiner l'étalement urbain depuis 2000), en même temps qu'alternent, en matière de politique des structures agricoles, des mesures qui vont tantôt, dans le sens d'une limitation de l'agrandissement, tantôt dans celui d'un accroissement de la taille des exploitations agricoles¹³.

Comment le contexte d'étalement urbain modifie-t-il les relations entre agriculteurs-exploitants et propriétaires ? Participe-t-il à une reformulation du projet agricole et des structures de production agricole ? Les mesures de limitation de la consommation d'espaces agricoles pèsent-elles sur ces relations ?

Les communes de Savoie et des Alpilles sous pression

L'échantillon de communes retenues est significatif des dynamiques foncières et agricoles provoquées par la pression de grands centres urbains sur les espaces ruraux périphériques.

Les communes de Chignin, Drumettaz-Clarafond et Vimines en Savoie sont dans l'aire de polarisation des villes de Chambéry, Aix-les-Bains et Montmélian ; Aureille, Eygalières, Fontvieille, Mousanne-les-Alpilles, Mouries, Saint-Étienne-du-Grès, Sénas, Saint-Rémy-de-Provence sont

¹³ Boiron J.-P. (2011). « Les politiques foncières agricoles en France depuis 1945 ». *Économie et Statistiques*, n° 444-445.

incluses dans le PNR des Alpilles.

En Savoie, les trois communes sont dans le SCOT « Métropole Savoie » (approuvé en 2005 et en révision depuis 2014) ; Chignin et Drumettaz-Clarafond sont dans le PNR des Bauges, Vimines dans celui de Charentreuse. À Chignin, où les terres labourables sont devenues résiduelles l'inclusion du vignoble dans l'aire d'appellation des vins de Savoie a dynamisé la spécialisation viticole. Drumettaz-Clarafond, classée en zone de montagne, s'est spécialisée en production laitière ; revendiquée par les exploitants cette spécialisation est soutenue par la municipalité. À Vimines, également en zone de montagne, dominant polyculture et élevage : dans la partie la plus haute de la commune les exploitants tendent à se spécialiser en élevage ; ceux situés à proximité de Chambéry développent des productions en lien avec la ville.

Dans les Bouches-du-Rhône, le patrimoine culturel et naturel des communes du PNR attire des urbains en quête d'espace, de paysage et d'individualité. Bien que l'objectif des premiers POS ait été de canaliser l'urbanisation, la forte pression foncière a induit, dans quelques communes, une politique d'ouverture à l'urbanisation dispendieuse par la consommation d'espaces.

Cette pression contribue aux tensions constantes sur les prix du foncier bâti et à un degré moindre sur le foncier non bâti. 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 un enjeu du développement durable et de la mixité sociale du territoire.

Parallèlement, en janvier 2007, après 10 ans de réflexions 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'État¹⁴. Visant à maintenir la qualité et l'attractivité du territoire des Alpilles, ses orientations sont incluses dans la charte du PNR ; les PLU doivent être compatibles avec cette DP (art. L350-1 du code de l'environnement).

Le choix des communes a été déterminé :

- en Savoie, par les changements – anciens ou récents – des systèmes de production ;
- dans les Bouches-du-Rhône, par l'importance du marché foncier entre 2002 et 2008, période correspondant aux temps forts de la mise en débat de la charte du PNR. Ces terrains diffèrent par l'antériorité de leurs documents d'aménagement et par leur insertion dans des intercommunalités de projet. En Savoie, le SCOT fait suite à un ancien SDAU (schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (de la loi de 1967) approuvé en 1977 et les communes étudiées essaient de réguler leur urbanisation depuis la fin des années 1960 par le biais de PUD (plans d'urbanisme directeur (de la loi de 1958) puis de POS (LOF) devenus PLU (loi SRU). Dans les Bouches-du-Rhône, le SCOT du pays d'Arles est en cours et ce n'est que depuis le début des années 1980 que les communes ont mis en œuvre des POS.

Sur ces terrains, la conjonction de structures sociales anciennes toujours vivaces, de conditions défavorables au modèle productiviste et de forte progression de l'étalement urbain, a réduit les effets des politiques agricoles nationales des années 1960-1962 : incitation à la modernisation de l'agriculture par restructuration des exploitations agricoles (agrandissement, remembrement...). Dans les Bouches-du-Rhône et en Savoie,

¹⁴ Les directives ont simultanément pour objet de mettre (1) en valeur des éléments caractéristiques matériels ou immatériels, constituant les structures d'un paysage ; (2) en place une démarche de projet qui réunit l'ensemble des acteurs locaux agissant sur ce paysage. Pour les services de l'État et les collectivités locales, une DP conforme à la loi du 8 janvier 1993 est apparue la formule la mieux adaptée pour préserver la valeur patrimoniale, culturelle, économique des Alpilles et accompagner les évolutions.

Tableau n°1 Taille des exploitations, formes sociétaires et part des terres en location.

	Taille moyenne des exploitations	Part des formes sociétaires sur l'ensemble des exploitations	Part des terres en location
Bouches-du-Rhône	30 ha	24 % dont 13 % en EARL (+19 % entre 2000 et 2010)	48 %
Savoie	42 ha	17 %	83 %
France	55 ha	31 %	63 %

Source : RGA 2010, Observatoire des territoires de Savoie et Agreste n°64- 2011.

l'agrandissement des exploitations et le développement des formes sociétaires (groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC), entreprises agricoles à responsabilité limitée (EARL) sont moins rapides qu'à l'échelle nationale (tableau n° 1). Dans ces départements, comme à l'échelle nationale, la part des terres en faire valoir indirect continue de progresser ; mais comme ailleurs, dans la moitié sud de la France, il reste moins fréquent. Lors de l'ouverture à l'urbanisation ces espaces sont fragiles ; l'absence de projet agricole local, les rapports de force au sein de la profession, les regards portés par les propriétaires sur l'agriculture ou sur leurs locataires peuvent se traduire par la non reconduction de locations verbales.

De plus, les modes de transmission des exploitations agricoles sont à l'origine d'un morcellement persistant. Ce « retard méditerranéen » explique le dualisme rémanent qui oppose une forte concentration des terres et un maintien de micro-exploitations¹⁵. Il n'est pas sans conséquence sur les relations entre propriétaires et agriculteurs.

Le marché des terres : changements d'usage et changements de mains

Sur l'ensemble des trois communes de Savoie, entre 1981 et 2001, on dénombre 234 vendeurs pour 138 acquéreurs dans un marché de toutes petites surfaces (128 ha au total). Les vendeurs sont principalement des agriculteurs-propriétaires partant à la retraite ou leurs héritiers.

Parmi les 113 acquéreurs 49 se déclarent

¹⁵ Jouve A.-M. (2013). « La modernisation inachevée des agricultures méditerranéennes. Le handicap des structures foncières », *Revue des Régions arides*, 30.

agriculteurs (35 à Chignin, 8 à Drumettaz-Clarafond et 6 à Vimines).

Dans les Alpilles, le marché foncier est un peu plus volumineux. Les 1 715 transactions enregistrées entre 2002 et 2008 représentent 10 % du marché départemental. L'essentiel des transactions a lieu à Saint-Rémy-de-Provence et à Sénas.

L'évolution des surfaces échangées (2 603 ha sur les 7 années étudiées) dans ces huit communes est irrégulière. En 2007, par exemple, une seule notification sur la commune de Saint-Rémy-de-Provence représente 442 ha, soit près de 17 % des surfaces vendues sur l'ensemble des communes entre 2002 et 2008.

Le marché des terres de l'échantillon savoyard est marqué par un faible dynamisme, avec des caractéristiques propres à chaque commune.

C'est le cas à Drumettaz-Clarafond où pour protéger et stimuler l'agriculture la commune saisit les opportunités de vente de terres agricoles en proposant des prix supérieurs au marché ; ensuite les agriculteurs deviennent fermiers de ces terres. Ultérieurement, cette réserve foncière agricole (achat de 18 ha sur la période) sert d'argument pour constituer une ZAP (la première créée, en 2003). Ce choix politique compense la quasi-absence des agriculteurs sur le marché (seulement 3 ha échangés sur la période) : il influe le comportement des propriétaires qui donnent davantage la priorité au fermier.

Ce n'est pas le cas à Vimines, où dans un marché quasi inexistant (6 agriculteurs pour 5 ha achetés) un exploitant forestier a surenchérit et est entré en conflit avec le fermier. Chignin est aujourd'hui une commune viticole. Le vignoble est une marqueterie de parcelles héritée autant de pratiques de transmission que de systèmes de poly- ➔

“ La mise à l'étude de nouveaux documents d'urbanisme génère des comportements d'anticipation. ”

→ culture-élevage dans lesquels la viticulture était secondaire et, de plus, l'abandon consécutif à la crise du phylloxéra a laissé indivisions et non-règlement de successions. Les fondements de ce micro-parcellaire sont propices à un marché inégalitaire et fermé. Sur les 35 viticulteurs achetant au total 44 ha, 12 acquièrent 82 % des surfaces, dont un qui à lui seul achète plus de 10 ha. Sur les huit communes des Alpilles, 20 % des terres (bâties et non bâties)

sont vendues par des agriculteurs (72% d'entre eux sont en activité) et 80 % essentiellement par des professions intermédiaires, des retraités non agricole ou des sans profession ; sur ces communes, agriculteurs et non-agriculteurs se partagent les acquisitions (respectivement 1285 ha (soit 49 %) et 1317 ha). Les agriculteurs vendeurs de 513 ha habitent presque tous dans une même commune du PNR et la plupart sont en activité (6 % de retraités).

L'analyse de la répartition des terres vendues par catégorie montre l'importance du marché forestier : 706 ha, soit 27 % des superficies vendues (dont 665 ha sur la seule commune de Saint-Rémy-de-Provence). Le marché des « terres et près » vient après (26 % des superficies). Et les ventes de fonciers accompagnant les maisons de campagnes, les espaces de loisirs et des projets d'artificialisation en représentent 22 %.

Dans six communes, la majorité des espaces agricoles et naturels mutent majoritairement vers des profils d'acheteurs dont la préoccupation première n'est pas la valorisation économique de leur propriété, au sens agricole du terme : les Baux-de-Provence (85 %), Paradou (80 %), Eygalières (70 %), Mausanne et Lamanon (60 %) ainsi qu'Aureille (56 %).

Le marché hyper actif d'Eygalières est dominé par des acteurs non-agricoles. Eygalières a fait le choix d'une urbanisation diffuse « de standing » au dessus du canal des Alpilles et d'un maintien d'une zone agricole au nord du canal où dominent les cultures maraîchères et arboricoles. Concrètement, ce choix d'urbanisation se traduit par des transactions dépassant fréquemment 750 000 euros du fait des ventes de fonds bâtis.

Bien que ces territoires soient attractifs (recherche de paysages et proximité de bassins d'emplois complétée dans les Alpilles

par la quête d'héliotropisme), le dynamisme du marché des Alpilles s'oppose à l'atonie du marché savoyard. Les données collectées concernent des périodes différentes. En Savoie, avant l'application de la loi SRU. Sur ce terrain, les documents d'aménagement sont anciens. Dans les Alpilles, les données ont été collectées en l'absence de projets de SCOT, de PLU, ou de parc charte de parc naturel. La perspective de nouveaux documents génère des comportements d'anticipation¹⁶

et semble impulser un marché plus volumineux afin d'échapper aux contraintes à venir.

Les tendances du marché sont aussi à replacer dans un contexte de crise financière où la terre est une valeur refuge. Néanmoins, qu'il soit dynamique ou atone, plus de la moitié du marché des terres agricoles échappe à la profession agricole. Même si l'on peut penser que certaines des terres achetées par des non agriculteurs peuvent être provisoirement louées à des agriculteurs à plus long terme, la vocation agricole des terres a toutes les chances de disparaître.

Réorganisation de la propriété agricole, renforcement du poids des propriétaires

À Drumettaz-Clarafond, les acquisitions par les agriculteurs prennent souvent le relais de locations verbales ou de baux. À Chignin, commune viticole, l'antécédence de liens entre fermier et bailleur fait autorité : le privilège est accordé à l'agriculteur en place. En revanche, à Vimines, la mise en vente des terres n'est ni favorable à une reconduction de location, ni à une vente au preneur en place. Dans cette dernière commune où le marché est largement ouvert à des usages non agricoles, les changements de propriétaires ont des conséquences négatives pour les fermiers, surtout des éleveurs, souvent sans baux écrits. Et, alors que des surfaces importantes sont mises sur le marché, la Safer n'intervient pas, du fait de l'absence de projet agricole et d'une faible structuration de la profession dans cette commune.

À Chignin, plus de 70 % des terres sont acquises sous forme sociétariaire. Les acquisi-

tions se font tantôt en nom propre, tantôt en indivision (mari et femme), tantôt par le biais de la forme sociétariaire qui légitime l'exploitation¹⁷. Et les achats de terres ne confortent pas seulement le présent ; ils sont aussi des opportunités permettant de prévoir le futur (les acheteurs ont plus de 60 ans).

En Savoie, le marché des terres agricoles est en résonance avec les stratégies communales : la commune de Drumettaz-Clarafond se positionne sur le marché pour faire des réserves foncières agricoles ; celle de Vimines, bien qu'affichant la volonté de maintenir une activité agricole n'arbitre pas et laisse la terre passer aux mains de non-agriculteurs ; à Chignin, la municipalité a le souci d'impulser l'activité viticole, de limiter l'urbanisation et d'autoriser une mixité sociale mais elle ne s'attribue pas un droit de regard sur le marché des terres.

Dans les communes de Savoie, les agriculteurs accèdent d'autant moins aux terres libérées que les propriétaires ne résident pas dans la commune. Les propriétaires géographiquement éloignés de leurs terres sont les plus fortement demandeurs de classement en zone constructible. Empreints de représentations négatives de l'agriculture, ils voient le développement par l'urbanisation et ils argumentent leurs demandes de droits à construire en mettant en avant la position de leurs parcelles et/ou les accès aux réseaux et leur faible intérêt agricole.

Dans les communes savoyardes, en se tournant toujours vers les mêmes agriculteurs, – en cas de location puis de vente – les propriétaires participent à la construction d'une agriculture professionnelle sur de grandes exploitations productives et compétitives, excluant les petites structures ou les structures pluriactives.

Dans les Alpilles, l'analyse détaillée des acquisitions de terres par les agriculteurs conduit à deux observations :

- Les superficies acquises entre 2002 et 2008 sont plus importantes pour les formes sociétariaires que pour les agriculteurs individuels (figure n° 1). 87 % des terres acquises étaient précédemment en fermage et 13 % en GFA ; l'acquisition se fait sous forme de SAS¹⁸, de SCI¹⁹ ou de SCEA²⁰, ce qui tend à prouver un glissement d'achat vers des formes sociétariaires plus « capitalistes »,

¹⁷ Notifications Safer, commune de Chignin (73).

¹⁸ SAS : société par actions simplifiée.

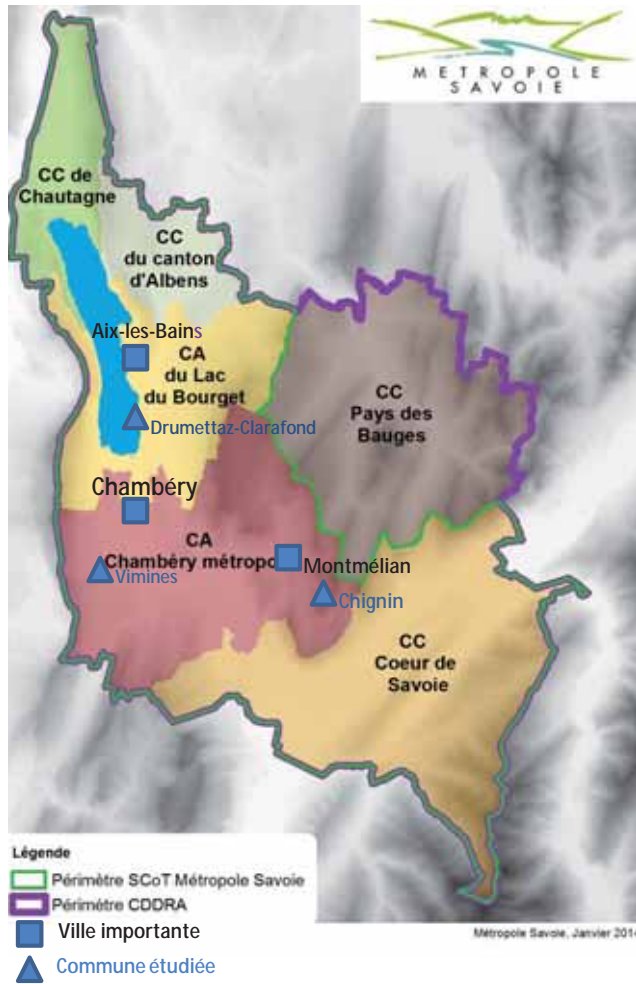
¹⁹ SCI : société civile immobilière.

²⁰ SCEA : société civile d'exploitation agricole.

¹⁶ Geniaux G., Napoléone C. (2007). « La Constructibilité anticipée des terres agricoles ». *Études foncières*, n° 126.

Figure n°1 Terres achetées par les agriculteurs selon leurs statuts dans les huit communes étudiées des Alpilles.

Source : DIA Safer PACA 2002-2008.



tion des terres agricoles. Ainsi, les terres destinées à l'agriculture sont achetées en moyenne 29 700 euros/ha par les agriculteurs qui achètent en nom propre, et 52 000 euros/ha par les sociétés, sachant que ces dernières achètent quasi-exclusivement sur le marché forestier. Ces prix élevés ont tendance à dériver, voire à se désaxer du référentiel agricole mais surtout plus que le prix, la différence entre le montant payé par les sociétés et celui payé par les agriculteurs qui achètent en nom propre autorise à penser que les acquisitions par les sociétés sont de nature à exclure du marché les agriculteurs individuels. Les ventes de biens bâtis impactent considérablement le marché. Cette tendance lourde s'est généralisée dans le département des Bouches-du-Rhône mais également à l'échelle régionale. À l'échelle du PNR, les biens bâtis liés à une structure foncière agricole et forestière connaissent entre 2002 et 2008, un triplement des prix et une augmentation des surfaces vendues en lien avec le bien.

En Savoie, comme dans les Alpilles, l'observation des marchés fonciers intervient lors de la mise en débat de documents d'aménagement ou lors de la réorganisation de filières agricoles. À Chignin, le vignoble est classé en AOC depuis 1973, à Drumettaz-Clarafond, la spécialisation est en cours depuis les années 1970. Dans les Alpilles, la production oléicole est protégée par une AOC²¹ depuis 1997 et depuis peu, la restructuration de la filière arboricole est engagée plus particulièrement à Sénas, Saint-Rémy-de-Provence et Eygalières.

Une nouvelle structuration de la propriété agricole résulte des ventes entre propriétaires-bailleurs et agriculteurs et entre agriculteurs : elle se traduit par un accroissement de la taille des exploitations et une modification de leur statut. La constitution de formes sociétaires introduit des acteurs extérieurs à l'agriculture et plus ou moins « invisibles » ; à Chignin (Savoie), des

co-héritiers résidants hors de la commune participent à la formation de sociétés viticoles, dans les Alpilles, les non-agriculteurs paraissent être des spéculateurs en attente d'un changement d'usage.

Par leurs existences implicites et leurs apports de capitaux, ces acteurs, plus ou moins éloignés des réalités de l'agriculture, deviennent incontournables lors des prises de décisions sur la place réservée à l'activité agricole dans les zones de forte pression foncière. Dans la concurrence foncière entre les agriculteurs en place et ceux voulant s'installer ou conforter leur exploitation, les particuliers à fort pouvoir d'achat exercent une pression, avec des motivations à la fois patrimoniales, de cadre de vie, d'image, de rentabilité. Il se focalisent sur les secteurs agricoles à forte valeur ajoutée (cas de Chignin en Savoie) ou anticipent sur les secteurs susceptibles de devenir attractifs ou productifs (bois dans les Alpilles).

À la recherche d'un cadre de vie ou en attente de plus-values (à des fins agricoles ou immobilières), ils sont davantage susceptibles de mettre à disposition des terres pour un entretien immédiat de la propriété que d'accepter les contraintes liées à l'activité agricole et ce d'autant que sur terrains la location verbale occupe une place importante au détriment du fermage. Dans les contextes de forte pression foncière, le renforcement du poids des propriétaires²² ne laisse pas la maîtrise foncière aux agriculteurs ; il a une double conséquence : le démantèlement de l'exploitation familiale et l'accélération de « l'artificialisation ».

L'étalement urbain génère une dérégulation du marché et une différenciation inégalitaire dont les perdants sont les petits exploitants. La recherche de plus-value des cédants se réalise soit au bénéfice de l'agrandissement des exploitations, soit au bénéfice de nouveaux usagers en quête d'espace pour réaliser des opérations immobilières. Le fonctionnement de ce marché foncier agricole sous influence urbaine a deux effets majeurs. Le premier est l'urbanisation progressive de la propriété des terres agricoles et le renforcement du différentiel des prix (réels ou anticipés) entre les terres agricoles et celles susceptibles d'être bâties. Le second concerne la marginalisation, voire →

plus ouvertes à des apports extérieurs à l'agriculture et éloignées des groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC) ;

- 96% des acquisitions sociétaires ont eu lieu à Saint-Rémy-de-Provence.

Ce développement des formes sociétaires renforce la concentration foncière. L'essentiel des terres acquises par les agriculteurs en nom propre, relève des marchés « terres et près » et « cultures spéciales » alors que les formes sociétaires intéressent principalement les marchés forestiers.

En volume, les acquisitions par les sociétés sont prépondérantes, mais le phénomène reste localisé (commune de Saint-Rémy-de-Provence) : il est difficile d'en déduire qu'il s'agisse d'un mouvement de fond. Les données ne concernent que quelques communes et, bien que volumineux, une faible part du marché des terres agricoles des Bouches-du-Rhône ; elles autorisent seulement quelques observations concernant les prix d'acqui-

²¹ « Huile d'olive de la vallée des Baux-de-Provence ».

²² Jouve A.-M., Vianey G. (2012). *Évolution des usages et des droits sur la terre périurbain : conséquences sur l'agriculture (cas de cinq communes des Alpes du Nord). Nouveaux rapports à la nature dans les campagnes*. Éditions Quae, collection Indisciplines.

→ l'exclusion des exploitants agricoles à faibles moyens financiers.

La terre est devenue un bien marchand et mobile. Ainsi, alors que la loi SRU semble plus contraignante que la LOF de 1967, la consommation de terres continue au même rythme, voire s'accélère. De plus, des effets de report, dans les communes ou les parties non dotées de plan, font perdre un mitage déstructurant pour l'espace agricole²³. En même temps, l'idée que la terre est une ressource non renouvelable progresse chez les élus et dans la société ; mais, ce nouveau paradigme se heurte à la complexité de la planification urbaine. De cette complexité et du faible intérêt collectif que suscite la planification, en tant qu'outil de construction d'un projet territorial, résultent une absence de vue d'ensemble et une difficulté de cohérence des différentes politiques publiques²⁴. Ainsi les injonctions répétées visant à limiter la consommation de terre ont peu d'effets. Au détriment de l'intérêt collectif, cette consommation peu ou mal maîtrisée, compromet la capacité de l'activité agricole à nourrir la population et donne prise aux velléités spéculatives des acteurs individuels.

L'étalement urbain – réel ou attendu – crée une insécurité foncière pour les petits exploitants ou ceux cherchant à conforter leur exploitation. À l'origine d'une qualification de l'activité agricole, des espaces agricoles et des agriculteurs, les propriétaires et les investisseurs excluent les exploitants familiaux de l'accession aux terres par la propriété ou la location. L'effacement de la petite exploitation familiale s'accélère. Dans des zones convoitées qui ont résisté à une réorganisation des exploitations agricoles, l'implication des propriétaires et des investisseurs peut être très active en utilisant les possibilités des lois agricoles de 2006 et de 2010. En effet, ces lois visent à légitimer l'entreprise agricole capable de renforcer la compétitivité du secteur agricole afin d'affronter la concurrence

“ Les propriétaires sont des intervenants implicites lors des changements d'usage des terres agricoles.”

²³ Agence d'Urbanisme Rhône Avignon Vaucluse, (2015). *Op. cit.*

²⁴ Dufourmantelle A., Balny P., Hélias A., Beth O. (2012). « Gestion économe des terres agricoles dans les pays limitrophes ». Ministère de l'Écologie ; ministère de l'Agriculture. CGEDD N° 7038-01 et CGAAER N° 2039.



internationale au détriment de l'exploitation familiale, modèle unique défendu par les dispositifs législatifs adoptés entre 1960 et 1999²⁵.

Acteurs extérieurs à l'agriculture, les propriétaires sont des intervenants implicites lors des décisions de maintien ou de changement d'usage des terres agricoles. L'ambivalence de leur présence et de leur position, l'opacité des formes de concentrations de terres autorisée par la constitution de sociétés sont autant des moyens de contournement du contrôle des structures que des instances de régulation de la consommation de terres : CDCEA créée en 2010 avec des compétences élargies aux espaces naturels et forestiers par la Loi d'avenir pour l'agriculture de janvier 2014 en même temps qu'est renouvelée la volonté d'une moindre consommation dans la loi Duflot de 2013 (mobilisation du foncier public) et que la lutte contre l'étalement urbain est un des axes majeurs de la loi ALUR (renforcement dans les SCOT et dans les PLU de l'analyse en matière (1) de consommation d'espaces naturels ou agricoles (2) de capacités de densification et encadrement de l'ouverture à l'urbanisation des zones non équipées destinées à l'urbanisation future (zones 2AU)).

La loi d'avenir pour l'agriculture reconnaît l'impasse de l'agrandissement et réaffirme le modèle l'exploitation familiale. Partant du constat d'une difficile lisibilité des sociétés, le texte vise à conforter le contrôle des structures ; il veut clarifier le statut des GAEC (dont le nombre est stable depuis

1990) mais il n'évoque pas explicitement les EARL qui, entre 1988 et 2010, sont passées de 0,25 % à près de 27 % des exploitations professionnelles (RGA, 2010).

Finalement, il semble qu'à l'échelle des « territoires de projets » le « pouvoir de faire » des acteurs supplantera l'idée que seul compte l'arbitrage des pouvoirs publics. Cette prise de conscience devrait permettre de tendre vers plus d'équité de la répartition de l'espace agricole entre ses différents usagers, agriculteurs ou non-agriculteurs. ■

²⁵ Boinon J.-P. (2011). *Op. cit.*