

Le foncier agricole, ressource commune pour les acteurs locaux : statut, évolutions et perspectives

Mémoire de fin d'étude présenté par : Grâce Kassis

Directrice de mémoire : Nathalie Bertrand

Enseignante responsable : Patricia Vornetti

Deuxième lecteur : Bernard Pecqueur



Université Paris 1-Panthéon Sorbonne

Mémoire de stage- MII Economie de l'aménagement et du développement local

2016-2017

Remerciements

Je tiens à exprimer toute ma reconnaissance à Nathalie Bertrand, qui m'a permis de travailler sur la question du développement du secteur agri-alimentaire à travers la préservation de la ressource foncière, en toute autonomie. Je tiens également à la remercier pour ses précieux conseils, aussi bien que pour son encadrement scientifique qui m'ont permis d'affiner mes réflexions et de les faire avancer tout au long de mon stage.

Je remercie également Patricia Vornetti, pour ses conseils et remarques qui m'ont aidée à améliorer la qualité de mon rendu final.

Je tiens également à remercier Dominique Borg pour son aide en matière de cartographie et de statistiques.

Enfin, je remercie tous les acteurs de terrains qui ont accepté d'être interviewés, pour leur temps ainsi que pour toutes les informations qu'ils m'ont fournies dans le cadre de cette recherche.

Préambule

Ce stage de fin d'étude a été réalisé dans l'objectif de l'obtention du grade de master 2 en Economie de l'aménagement et du développement local, délivré par l'Université Paris 1- Panthéon Sorbonne. Il a été conduit au sein de l'unité de développement de territoires montagnards de l'institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture- IRSTEA de Grenoble. L'IRSTEA travaille à la compréhension du changement global pour un développement écoresponsable et durable. Il s'intéresse à des thématiques d'agriculture responsable en interrelation avec l'aménagement durable du territoire et d'étude de l'interaction de la biodiversité, dans son sens le plus large, avec les activités humaines.

Dans ce cadre-là, l'IRSTEA participe au projet de recherche FRUGAL, notamment le volet 3 de ce projet **forme urbaine et alimentation durable** dans lequel s'inscrit ce stage¹. L'enjeu de ce stage a été d'apporter des connaissances sur le positionnement de l'acteur public dans les expérimentations locales portant sur la préservation du foncier pour des finalités agri-alimentaires.

Pour cette raison, trois phases ont structuré notre travail de recherche : une étude bibliographique, documentaire et un cadrage quantitatif des terrains de l'étude, une étude de terrain qualitative et une analyse des résultats du terrain pour la rédaction d'un rapport final.

Etude bibliographique, documentaire et cadre quantitatif des terrains

A/L'étude bibliographique

L'étude bibliographique a eu pour objectif, dans un premier temps, de rendre compte des travaux de recherche qui ont été menés au niveau international et au niveau national sur les thèmes de l'agriculture urbaine, l'alimentation des métropoles, la préservation de l'agriculture en milieu urbain et le rôle de la ressource foncière dans la préservation du secteur agricole.

Dans un deuxième temps, l'objectif a été d'approfondir le cadre d'analyse de l'économie institutionnelle qui s'est avéré être adéquat à l'analyse des thèmes précités. La recherche d'articles s'est faite par mots clefs : Institutions - changement institutionnel - changement organisationnel - ressources communes – gouvernance – conflits - E. Ostrom - Droits de propriété - Nouvelle économie institutionnelle.

B/L'étude documentaire

L'étude documentaire a eu pour objectif de situer, par rapport aux thématiques précitées, les terrains de recherche investis dans le projet FRUGAL : les stratégies agri-alimentaires qu'ils développent, les dispositifs fonciers qu'ils mobilisent et leurs politiques de développement territorial. Les documents d'urbanisme (Scots et Plus) ont été mobilisés à ce niveau-là, puisque la question foncière en lien avec les projets agri-alimentaire territoriaux, est principalement traitée dans ces documents. L'entrée par les Scot (Annexe 3) a également été privilégiée parce que certains des syndicats mixtes responsables du Scot, tel le syndicat mixte de l'Ouest Lyonnais (SOL), participent à l'élaboration de la politique agri-alimentaire des communautés de communes membres.

¹ Voir l'Introduction de ce mémoire, p. 9.

Nous nous sommes également intéressés aux dispositifs fonciers mobilisés dans les régions urbaines investies par FRUGAL, notamment la production scientifique et technique sur le contexte législatif en lien avec les outils fonciers dont le dispositif PAEN : cadre législatif, déclinaison au niveau local, mobilisation. La forte mobilisation du dispositif PAEN dans le département du Rhône², nous a poussé à choisir l'aire métropolitaine lyonnaise comme terrain d'étude.

C/ Le cadrage quantitatif du terrain

Suite au choix de notre terrain d'étude, nous avons fait une étude approfondie des différentes informations et documents fournis par les sites internet de chacune des communautés de communes de l'aire métropolitaine lyonnaise, afin de pouvoir sélectionner le périmètre définitif de l'étude. Nous avons cherché à trouver : les politiques foncières en lien avec l'agriculture et l'alimentation, les périmètres PENAPs, le type d'agriculture, les chiffres clefs du secteur agricole, le niveau d'artificialisation et les difficultés rencontrées par le secteur agricole. Nous avons également eu recours à des rapports chiffrés établis par l'agence d'urbanisme de Lyon (AUL), ainsi qu'à des statistiques du ministère de l'agriculture (Agreste).

Nous avons également mobilisé l'outil cartographique, avec l'aide de l'ingénieure statisticienne de l'Irstea, D. Borg. Les cartes nous ont permis d'avoir une vision comparative sur le profil agricole et foncier des différentes communautés de communes de l'aire métropolitaine lyonnaise : artificialisation, surface agricole utile, types de production, nombre d'agriculteurs, âge des agriculteurs, etc. Cette étape nous a permis de sélectionner un premier échantillon de communautés de communes à mobiliser pour la suite de cette étude.

L'étude de terrain

A/La phase exploratoire

L'étude de terrain a été subdivisée en deux étapes : une étape exploratoire et une étape principale. La phase exploratoire, couplée à l'étude bibliographique, documentaire et quantitative nous a permis d'aboutir au choix de 4 communautés de communes constituant le terrain de cette étude. Nos entretiens exploratoires, nous ont permis de confirmer notre choix de terrain préliminaire et d'identifier les acteurs de terrain à rencontrer : techniciens des chambres d'agriculture, élus locaux, etc. (Annexe 4). Le choix définitif des communautés de communes s'est appuyé sur plusieurs critères :

1. La mobilisation du dispositif PAEN
2. La différence de vision politique portée au secteur agri-alimentaire
3. Les identités agricoles des territoires et le croisement de problématiques se ressemblant : artificialisation, problème de transmissibilité des terres, etc.
4. La sélection d'un échantillon représentatif de l'aire métropolitaine lyonnaise
5. La sélection de secteurs agricoles emblématiques

B/L'élaboration du guide d'entretien et les entretiens principaux

² Voir l'Introduction de ce mémoire, p. 9.

Un guide d'entretien unique a servi de base pour l'étude de terrain. Le choix d'un entretien semi-directif repose sur notre volonté d'être aussi exhaustif que possible: faire ressortir des observations qui complètent les questions que nous avons posées. Il englobait les questions à poser aux différents groupes d'acteurs. Il a été décliné en quatre thèmes principaux :

1. La politique agri-alimentaire de la communauté de communes
2. La politique foncière de la communauté de communes
3. Le rôle et la configuration des acteurs locaux dans les politiques agri-alimentaires
4. Les PAENs : les acteurs impliqués, les coopérations et conflits, les programmes d'actions, les points de blocages et freins au développement des PAENs, les changements qui en sont ressortis.

L'étude de terrain a cherché à être exhaustive. Le cercle des acteurs du monde agricole étant restreint, nous avons pu rencontrer la totalité des acteurs agricoles concernés. Nos entretiens exploratoires nous ont permis d'en établir la liste ; liste dont nous avons pu vérifier l'exhaustivité lorsque les acteurs de terrains nous renvoyaient à d'autres que nous avons déjà rencontrés. Par la suite, les entretiens ont été retranscrits et organisés par sous-thème, afin de faire ressortir des données de comparaison entre les différentes communautés de communes choisies.

Table des matières

Remerciements	1
Préambule	2
Table des matières	5
Table des illustrations.....	7
Glossaire	8
Introduction.....	9
Partie I : Le rôle du dispositif PAEN/PENAP dans la politique foncière agri-alimentaire de 4 communautés de communes de l'aire métropolitaine lyonnaise	12
1. La politique foncière agri-alimentaire : quelles évolutions ?	12
1.1. D'une politique des structures à un enjeu territorial de préservation des terres agricoles ..	12
1.2. Le dispositif PAEN : quelles évolutions dans l'action foncière des collectivités ?.....	14
2. La présentation du terrain de l'étude	16
2.1. Justification du choix du terrain	18
2.2. Profil agricole des communautés de communes choisies.....	20
2.3. La présentation des projets agri-alimentaires du terrain de l'étude à la lumière du dispositif PENAP	24
3. Le cadre théorique mobilisé : la grille d'analyse des biens communs d'E. Ostrom	36
3.1. Les principes de définition d'une ressource commune.....	36
3.2. L'analyse du changement institutionnel	38
3.3. La propriété comme faisceau de droits.....	40
4. Les hypothèses de travail	41
Partie II : Les évolutions induites par le dispositif PENAP à la lumière du cadre d'analyse d'E. Ostrom	43
1. Le foncier agricole comme nouvelle ressource commune.....	43
1.1. Un nouveau statut attribué au foncier agricole : le rôle des PENAPs	43
1.2. Les moyens par lesquels le dispositif PENAP permet de résoudre les dilemmes rattachés à la gestion de la ressource foncière	48
2. Le changement institutionnel et organisationnel induit par l'introduction des PENAPs : une analyse comparative des outils fonciers mis à la disposition des collectivités locales	50
2.1. L'inclusion de l'espace agricole dans la planification territoriale : le rôle des documents d'urbanisme.....	50
2.2. Le dispositif PENAP à l'origine d'un renouvellement de la gouvernance agricole.....	54
2.3. La remobilisation d'outils fonciers suite à l'instauration des PENAPs : la veille et l'acquisition foncière.....	67

3. L'incidence des PENAPs sur les droits de propriété	73
3.1. Les PENAPS à l'origine de droits mixtes de propriété : entre propriétaires privés et propriété commune.....	73
3.2. Vers de nouvelles formes de gestion de la ressource foncière agricole	75
Conclusion	81
Bibliographie.....	83
Table des annexes	89
Annexes	90

Table des illustrations

Tableaux

Tableau 1 : Les programmes d'action PSADER-PENAP de l'ouest lyonnais et de l'agglomération lyonnaise.....	28
Tableau 2 : Bilan des acquisitions foncières faites par le SMMO sur la période 2010- 2016 dans le cadre des PSADER-PENAP.	35
Tableau 3: Les principes de gestion des ressources communes, adapté d'E. Ostrom, 1990.....	38
Tableau 4 : Système de règles permettant d'analyser le changement institutionnel, adapté d'Ostrom et Basurto, 2011.....	40
Tableau 5 : Les groupes d'acteurs et leurs droits autour d'un bien commun : un exemple, <i>Ostrom et Schalger, 1992</i>	41
Tableau 6 : Application des principes de gestion d'une ressource commune au foncier agricole (dispositif PENAP).....	43
Tableau 7 : Règles découlant des documents d'urbanisme des collectivités locales, adapté d'E. Ostrom et de X. Basurto (2011).	52
Tableau 8 : Règles associées aux dispositifs fonciers ZAP et PEAN mis à disposition des collectivités.	55
Tableau 9 : Les critères d'une évolution institutionnelle favorable, adapté de Meinzen-Dick (2007).	67
Tableau 10 : Règles associées aux outils fonciers mis à disposition des collectivités.....	68
Tableau 11 : Les droits de propriété partagés autour de la ressource foncière, adapté d'E. Ostrom et de E. Schlager (1992)	75
Tableau 12 : Régimes des droits de propriété issus des AFA, adapté d'E. Ostrom et de E. Schlager (1992)	77
Tableau 13 : Régimes des droits de propriété issus des lieux tests agricoles, adapté d'E. Ostrom et de E. Schlager (1992) ..	79
Tableau 14 : Régimes des droits de propriété issus des fermes intercommunales, adapté d'E. Ostrom et de E. Schlager (1992).....	79

Cartes

Carte 1 : PAENs signés ou en cours de validation en 2014, Ministère de l'agriculture (2014).	11
Carte 2 : Localisation des communautés de communes qui constituent le terrain de l'étude, 2017.	17
Carte 3 : La surface agricole utile répartie par type d'agriculture, Recensement agricole, 2010.	20
Carte 4: Evolution de l'artificialisation des sols sur la période 2006-2012 et Occupation des sols en 2012 (<i>Corine Land Cover, 2012</i>)	23
Carte 5: Les PENAPs de l'Ouest lyonnais, Département du Rhône, 2014.....	25
Carte 6 : Les PENAPs de la plaine de l'Est, Département du Rhône, 2014.	25
Carte 7 : PAENs et des ZAPs signés ou en cours de validation en 2014, Ministère de l'agriculture (2014).	54

Encadrés

Encadré 1 : La multifonctionnalité de l'agriculture	15
Encadré 2: Les obligations des documents d'urbanisme.....	14
Encadré 3 : Le statut du Syndicat Mixte des Monts d'Or	18
Encadré 4 : La succession dans le cas de grandes exploitations.....	19
Encadré 5 : L'ADEAR du Rhône.....	32
Encadré 6: L'ARDAB du Rhône.....	32

Figures

Figure 1 : Répartition des exploitations selon l'âge du chef d'exploitation (RGA, 2010).....	21
Figure 2 : Les acteurs regroupés autour de la politique foncière	72

Glossaire

ADEAR	Association départementale pour le développement de l'emploi agricole et rural
ADIVALOR	Agriculteurs, distributeurs, industriels pour la valorisation des déchets agricole
AML	Aire métropolitaine lyonnaise
ARA	Auvergne Rhône Alpes
AUL	Agence d'urbanisme de Lyon
BRE	Bail rural environnemental
CA	Communauté d'agglomération
CC	Communauté de communes
CCBPD	Communauté de communes du Beaujolais Pierres Dorées
CCEL	Communauté de communes de l'Est Lyonnais
CCVG	Communauté de communes de la vallée du Garon
COPAMO	Communauté de communes du pays Mornantais
COPIL	Comité de pilotage
CDDRA	Contrat de développement durable de la région Rhône Alpes
DDT	Direction départementale des territoires du Rhône
DTR	Développement de territoires ruraux
DUP	Déclaration d'utilité publique
GAEC	Groupement agricole d'exploitation en commun
Loi Notre	Nouvelle Organisation Territoriale de la République
LOA	Loi d'orientation agricole
Ha	Hectares
NEI	Nouvelle économie institutionnelle
PAC	Politique agricole commune
PADD	Projet d'aménagement et de développement durable
PAEN ou PENAP	Périmètres de protection des espaces naturels et agricoles périurbains
PAC	Politique agricole commune
PAT	Projet alimentaire territorial
PBS	Production brute standard
PIG	Projet d'intérêt général
PLU	Plan local d'urbanisme
PSADER	Projet stratégique agricole et de développement rural
RENETA	Réseau national des espaces test agricoles
RDI	Répertoire départ installation
SAFER	Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural
SAU	Surface agricole utile
SCOT	Schéma de cohérence territorial
SOL	Syndicat de l'Ouest lyonnais
SMI	Surface minimale d'installation
SMMO	Syndicat mixte des Monts d'Or
SRU	Loi de solidarité et de renouvellement urbain
ZA	Zona agricole
ZAP	Zone agricole protégée
ZN	Zone naturelle
ZU	Zone urbanisable

Introduction

Ce mémoire s'inscrit dans le projet de recherche **Formes Urbaines et Gouvernance Alimentaire (FRUGAL)** du programme **Pour et Sur le Développement Régional-PSDR IV**. Il vise principalement à analyser les enjeux liés à l'approvisionnement alimentaire des métropoles dans les régions urbaines de Rhône-Alpes et du Grand-Ouest (Annexe 1). L'objectif de ce projet est d'élaborer des principes d'actions publiques qui prennent en compte les enjeux liés à l'autonomie alimentaire des métropoles.

Le projet FRUGAL se propose, dans une perspective d'aide à la décision, de développer une lecture systémique des enjeux des systèmes alimentaires urbains dans leur complexité. Pour ce faire, cette démarche pluridisciplinaire est organisée en trois volets de recherche sur l'analyse des flux alimentaires (proches et lointains) du producteur au consommateur, des formes de la métropole et de ses infrastructures face aux empreintes foncières et spatiales des espaces agricoles à vocation alimentaire des trames vertes urbaines, des jeux d'acteurs et des modalités de gouvernance des enjeux agricoles et alimentaires du territoire urbain. Un quatrième volet, les systèmes, permet la mise en commun progressive des trois résultats précédents pour une lecture globale des conditions de relocalisation spatiale des systèmes alimentaires. La finalité de ce projet est prospective : identifier les modalités de transférabilité des dispositifs innovants et des conditions liées à l'accès à une alimentation de proximité saine et de qualité, afin d'aboutir à terme, à une relocalisation durable des systèmes alimentaires. La démarche du projet FRUGAL est innovante. Elle mobilise des données disciplinaires et systémiques pour l'aide à la décision ainsi que le développement de scénarios prospectifs.

Ce mémoire s'inscrit principalement dans le troisième volet de recherche : *forme urbaine et alimentation durable*. Il vise à approfondir les **choix publics d'intervention sur le marché foncier au titre de la sécurisation des usages agricoles et de l'orientation alimentaire de ces usages**. Ce volet cherche à comprendre le rapport des acteurs locaux au foncier agricole : les négociations pour l'allocation du foncier et leurs impacts sur les systèmes agricoles ; en mettant en évidence les canaux et les formes de l'innovation relatifs au foncier. Autrement dit, ce volet analyse les modalités de construction de la ville, d'allocation et de gestion du foncier et d'hybridation agri-urbaine. Ce mémoire contribue également au deuxième volet de la recherche puisqu'il participe à la compréhension des modalités de la gouvernance qui se construit autour du foncier agricole.

La problématique de l'étalement urbain et de la consommation des sols qu'il engendre constitue aujourd'hui un enjeu majeur des territoires français. Ainsi, le mitage urbain se fait aux dépens d'espaces agricoles (principalement) et d'espaces naturels. En moyenne, 70 000 hectares de sols agricoles et naturels sont perdus par an, et ce depuis 2006³.

Le milieu des années 2000 a été marqué par une prise de conscience de l'importance de ce problème de l'artificialisation des sols. Entre 2006 et 2012, le rythme d'accroissement de l'artificialisation des terres agricoles en métropole a été de + 0.40% par an, rythme largement inférieur à celui de la période précédente (entre 2000 et 2006, il était de +1.30% par an) :

³SEDILLOT Béatrice (2015), « L'artificialisation des terres de 2006 à 2014 : pour deux tiers sur des espaces agricoles », Rapport d'Agreste. URL : <http://agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/primeur326.pdf>

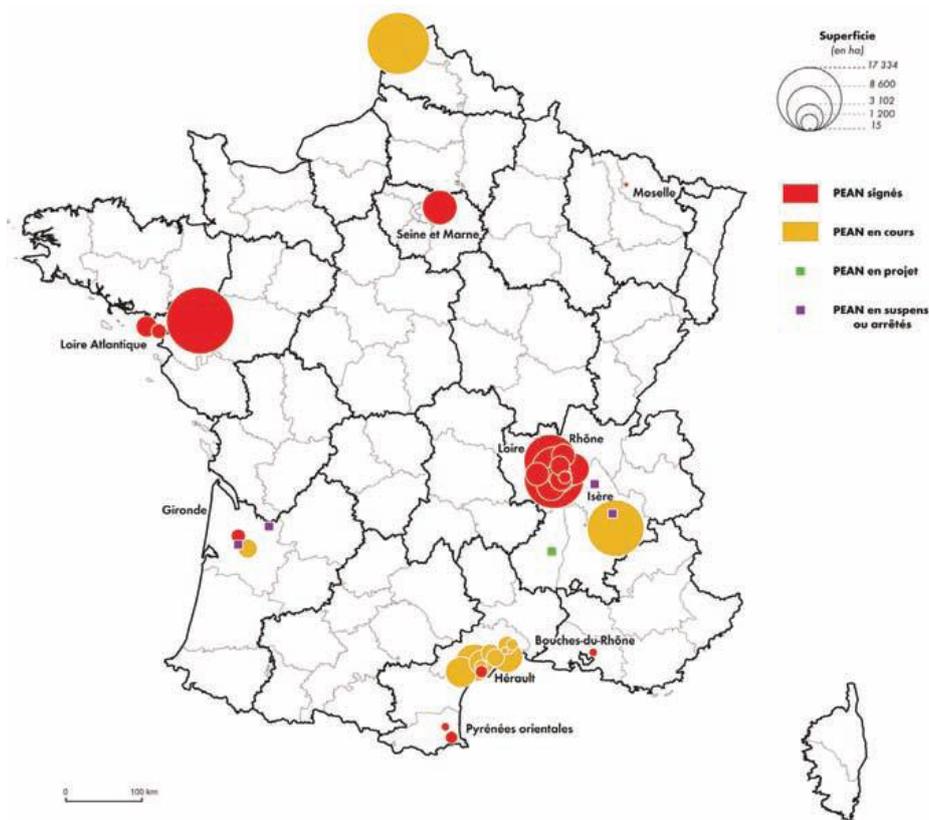
« Entre 2006 et 2012, comme sur la période précédente, plus de 87 % des territoires nouvellement artificialisés sont prélevés sur des territoires agricoles (- 0,35 point entre 2000 et 2006 puis - 0,14 entre 2006 et 2012), le reste étant prélevé sur les forêts et les milieux semi-naturels (-0,07 point entre 2000 et 2006 puis - 0,02 entre 2006 et 2012). Le ralentissement du rythme d'artificialisation est essentiellement lié à celui des forêts et espaces semi-naturels, tandis que le recul des terres agricoles est, entre 2006 et 2012, peu différent de celui observé entre 1990 et 2000⁴. »

Le législateur, face à l'importance de la préservation d'une ressource foncière agricole limitée et de l'impact de l'érosion de cette ressource sur la souveraineté alimentaire des villes, a développé divers dispositifs et outils pour la préserver : une planification urbaine issue de la loi de solidarité et de renouvellement urbains (SRU, 2000), des zones de protection agricoles (zones agricoles protégées, ZAP) issues de la loi d'orientation agricole (LOA, 1999) par exemple. La loi de développement des territoires ruraux (DTR, 2005) a instauré des périmètres de protection des espaces naturels et agricoles périurbains (PAENs). Le dispositif PAEN annonce ainsi une forte ambition de protection des terrains agricoles et, permet grâce au zonage de périmètres une préservation du foncier agricole. Il constitue par ailleurs un moyen de revalorisation des terrains en déprise agricole, grâce au programme d'action développé par les acteurs qui aujourd'hui, porteurs de compétences foncières ou non, s'invitent dans les territoires au débat foncier. Bien que ce dispositif ait été peu mobilisé sur le territoire français, le département du Rhône en a fait une pièce maîtresse de sa politique foncière et agri-alimentaire. La concentration de périmètres de PAEN dans le Rhône est ainsi remarquable (Carte 1). L'intérêt s'est donc porté dans cette étude sur l'aire métropolitaine lyonnaise (AML). L'AML est confrontée à une forte pression urbaine et a connu sur la dernière décennie une importante artificialisation des sols. Entre 2000 et 2013, 1000 ha de terres agricoles ont été en moyenne annuellement artificialisés (Agence d'urbanisme de Lyon, 2014). Le dispositif PAEN a été présenté comme solution potentielle à cet enjeu.

L'objectif ce travail de recherche a été au regard d'autres dispositifs et outils fonciers, d'étudier l'incidence du dispositif PAEN sur le foncier agricole. Il est également apparu qu'au-delà de son rôle de préservation des terres agricoles et naturelles, il permet l'émergence de stratégies agri-alimentaires locales. Les acteurs locaux, prenant conscience des enjeux se traçant autour de leur ressource foncière agricole, se sont engagés dans une démarche de revalorisation de leur agriculture.

Cette mobilisation d'un nombre croissant d'acteurs du monde agricole et en dehors de celui-ci dans ces dispositifs PAENs pose la question des nouvelles configurations des rapports entre ces acteurs et de l'émergence d'une dimension collective de la gestion du foncier agricole à l'échelle des territoires.

⁴MOREAU Sylvain (2015), « L'occupation des sols en France : progression plus modérée de l'artificialisation entre 2006 et 2012 », Rapport du commissariat général du développement durable, no. 219.



Carte 1 : PAENs signés ou en cours de validation en 2014, Ministère de l’agriculture (2014⁵).

Quel a été le rôle et l’impact du dispositif PAEN sur la gestion du foncier agricole et les politiques agri-alimentaires dans l’AML ? Quels acteurs sont concernés par la gestion du foncier agricole ? Leur mode de gestion foncière a-t-il évolué avec l’introduction des PAENs ? Dans ce cadre, quels sont les moyens mobilisés et stratégies menées ?

Dans le cadre de ces questionnements, la mobilisation du cadre théorique des *biens communs* développé par Elinor Ostrom (1990), nous a semblé intéressante afin d’analyser l’incidence du dispositif PAEN sur le foncier agricole, l’émergence de politiques agri-alimentaires, et sur le rôle des acteurs du monde agricole.

Afin de répondre à ce questionnement, notre mémoire s’organise en deux parties. La première présente le rôle du dispositif PAEN dans l’Aire Métropolitaine Lyonnaise en mettant en évidence les évolutions des actions foncières des collectivités, en particulier la mobilisation de dispositifs et outils fonciers pour des fins de développement du secteur agri-alimentaire. Cette même partie expose le cadre d’analyse d’E. Ostrom (1990) qui permet une meilleure compréhension de l’impact du dispositif PAEN sur les stratégies agricoles des acteurs locaux. Elle se termine par les hypothèses de la recherche. La deuxième partie, présente les principaux résultats de la recherche permettant ainsi, de caractériser les changements induits par le dispositif PAEN au niveau de la nature de la ressource foncière, sa gestion et les droits de propriété qui en relèvent.

⁵Le projet de PAEN sur Grenoble présenté sur cette carte - en cours - n’a pas abouti.

Partie I : Le rôle du dispositif PAEN/PENAP dans la politique foncière agri-alimentaire de 4 communautés de communes de l'aire métropolitaine lyonnaise

1. La politique foncière agri-alimentaire : quelles évolutions ?

Depuis 20 ans, la préservation du foncier agricole a fait l'objet d'une attention législative particulière : la perte progressive du capital agricole productif dans le sens de la diminution du nombre d'agriculteurs et de la perte de terrains agricoles a incité les législateurs à trouver de nouveaux moyens visant la préservation de ce foncier. Le foncier agricole est porteur de forts enjeux. Il permet d'assurer un approvisionnement alimentaire des villes ; il assure un équilibre dans le cadre de vie urbain ; il permet de lutter contre les effets du réchauffement climatique notamment en favorisant l'infiltration de l'eau et en minimisant le risque d'inondation. Enfin, le secteur agricole emploie en 2016 2.8% de la population française (INSEE, 2016).

La loi de développement de territoires ruraux de 2005 (loi DTR), la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche de 2012 (LMAP), ainsi que la loi d'Avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt de 2014 (LAAAF) proposent différents dispositifs et outils témoignant de l'importance donnée par le législateur à la ressource foncière dans la préservation de l'agriculture (Bertrand et al., 2016). Ces nouvelles lois mettent l'accent sur la dimension collective de la gestion des terres agricoles (Jouve et al., 2012).

Aussi, les vagues successives de décentralisation ont induit un transfert de compétences, en matière de foncier et d'agriculture, aux collectivités locales, rendant nécessaire la coordination entre différents échelons territoriaux. La nouvelle organisation territoriale a ainsi donné plus de compétences aux échelons locaux devenus « *des opérateurs clefs du changement territorial* » (Guéringer et al., 2016). La notion de développement a progressivement intégré une dimension territoriale avec le rôle croissant de prise de décision et de mise en place de projets attribué au Local. Le développement est devenu lié aux ressources spécifiques au territoire lui-même, l'activité agricole renvoyant implicitement à la ressource foncière. Ainsi, la gestion de cette ressource est devenue un enjeu pour le développement territorial impliquant de nouvelles coordinations d'acteurs, de nouvelles situations d'action et de pratiques institutionnelles (Chia, 2013⁶). Dès lors, la mise en place d'une gouvernance foncière a impliqué l'intervention de plusieurs acteurs privés et publics dans les processus de prise de décision relatifs au foncier agricole.

1.1. D'une politique des structures à un enjeu territorial de préservation des terres agricoles

Historiquement les politiques foncières agricoles françaises ont eu pour rôle, avec la politique de « contrôle des structures » issue des lois d'orientation agricole de 1960 et 1962, une régulation de la taille et de la transmission des exploitations agricoles. L'objectif était alors de garantir la viabilité économique des exploitants et un revenu moyen réduisant les écarts entre les revenus des agriculteurs (Mertz, 2010). La loi de 1962 a ainsi défini une surface minimale d'installation (SMI). Les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Annexe 2) ont été conçues dans ce cadre-là, comme outil de la régulation foncière agissant pour la création d'exploitations de taille moyenne

⁶ CHIA E. (2013), « Repenser la gestion foncière : la gouvernance foncière au prisme de ses instruments ». In. BERTRAND N. (dir.) *Terres agricoles périurbaines : une gouvernance foncière en construction*. Éditions Quae, Versailles.

(Sencebe, 2012). A travers la création des SAFER, le législateur a ainsi fait émerger une nouvelle structuration agricole, par la régulation du marché foncier lui-même d'une part et le statut de fermage conçu en 1946 de l'autre. Le bail rural issu de ce statut met à disposition des terres aux agriculteurs sur une durée de 9 ans renouvelables.

La politique des structures a ainsi essentiellement visé, avec l'instauration du statut de fermage, la taille et la structure de l'exploitation ainsi que le contrôle du droit « de mettre en culture ». L'approche était sectorielle, ciblait uniquement le secteur agricole sans considérer, pour un enjeu territorial de projet agricole, la préservation du foncier agricole (Coulomb, 1999 ; Jouve, 2012).

Un premier frein à la politique des structures a été le choix des départements d'augmenter depuis 1960 la SMI, afin de favoriser les exploitations agricoles de grande taille⁷. Les agriculteurs n'ont pas été en capacité de satisfaire ce critère et n'ont en conséquence plus bénéficié des aides économiques à l'exploitation (Coulomb, 1999 et Mertz, 2010). Un deuxième frein à la politique des structures est le problème de la relève : les jeunes agriculteurs sont moins nombreux que les agriculteurs proches de l'âge de la retraite et les enfants d'agriculteurs ne souhaitent plus exploiter les terres familiales (Coulomb, 1999). De plus, la mondialisation des marchés (1980-1990) a exigé que le secteur agricole devienne une entreprise à part entière : produire à moindre coût, être compétitif, etc. (Léger, 2015). Ainsi, « l'assouplissement » observé de la politique des structures révèle son incapacité à définir des moyens « *qui légitimeraient les critères économiques d'une politique d'installation* » (Coulomb, 1999). Ces réalités concomitantes, ont fait sortir les terres agricoles du cadre familial : « *le foncier n'est donc plus forcément un patrimoine, mais un outil de production, un actif de l'entreprise* » (Léger, 2015).

La loi d'orientation foncière (LOF) de 1967, favorisant l'habitat individuel a fortement concurrencé les lois d'orientation agricole et a ouvert la voie à la constructibilité et la spéculation sur les terrains agricoles (Géniaux *et al.*, 2007). Ainsi, l'étalement urbain, couplé à la difficulté de reprise des terrains agricoles, a conduit au développement de friches agricoles (Pointereau *et al.*, 2009). Dès lors, la question d'un statut sectoriel constitue aujourd'hui un enjeu qui échappe à la seule profession agricole, pour devenir un enjeu territorial de consommation et de préservation des terres agricoles.

Par la suite, les années 2000 ont marqué une forte prise de conscience de l'importance de la préservation des terrains agricoles face à la consommation rapide de ces espaces. Le rapport du sénateur Larcher (1998) en témoigne⁸ :

*«Les espaces périurbains subissent **une urbanisation en apparence sans bornes** : entre 1982 et 1990 on y a construit près de 18 logements au kilomètre carré, contre 6 en moyenne sur l'ensemble du territoire. [...] En conséquence, **l'agriculture est progressivement marginalisée, même si elle occupe encore plus de 52 % des espaces périurbains. Le coût du foncier s'envole.** Dès lors, compte tenu de sa rentabilité, l'agriculture cède le pas à l'urbanisation.»*

Dans ce contexte-là, l'agriculture, par le biais de deux nouvelles lois, se voit progressivement intégrée au projet de territoire : la loi de l'orientation agricole (LOA) de 1999 a reconnu la multifonctionnalité

⁷ Pour chaque département, la SMI est fixée par arrêté ministériel. Elle est périodiquement révisée. Elle varie selon les départements et selon les zones de chaque département. Elle est pondérable selon le type d'agriculture. Afin d'obtenir le statut d'agriculteur, il est nécessaire d'exploiter au moins la moitié de la SMI fixée par le département.

⁸ Rapport du Sénat (1998). URL : https://www.senat.fr/rap/r97-415/r97-415_mono.html

(Encadré 1) de l'agriculture et la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) de 2000 a introduit les nouveaux documents d'urbanisme : le schéma de cohérence territoriale (Scot) et le plan local d'urbanisme (PLU) - remplaçant le schéma directeur et le plan d'occupation des sols (POS)-, qui orientent et définissent les usages du sol dans le respect de la mixité fonctionnelle du territoire (Martin *et al.*, 2006). Au niveau intercommunal, le Scot permet de définir des orientations stratégiques d'aménagement du territoire. Sur le plan communal, les plans locaux d'urbanisme (PLUs) réglementent les conditions d'utilisation et d'occupation du sol. Ces documents définissent des orientations pour la planification des territoires et impliquent des obligations de comptabilité, de prise en considération et de conformité (Encadré 1). Ils présentent également des orientations pour l'agriculture du territoire. Le Scot est censé exhorter à la préservation de l'équilibre entre espaces agricoles et espaces voués à l'urbanisation et le PLU délimite les zones qui sont inconstructibles - les zones agricoles (ZA) et les zones naturelles (ZN) -. Le véritable changement induit par ces documents d'urbanisme est la mise en avant de la notion de *projet* qui dépasse la stricte détermination des règles d'usage du sol (Martin *et al.*, 2006).

La notion de multifonctionnalité de l'agriculture :

Elle correspond à la « capacité des systèmes agricoles à contribuer simultanément à la production agricole et à la création de valeur ajoutée, mais aussi à la protection et à la gestion des ressources naturelles, des paysages et de la diversité biologique, ainsi qu'à l'équilibre des territoires et à l'emploi ». Le terme multifonctionnalité est en fait un néologisme sous lequel sont regroupées les trois fonctions de l'agriculture : économique, environnementale et sociale.

Source : La multifonctionnalité de l'agriculture et les contrats territoriaux d'exploitation, Recherche CIRAD-INRA, non datée.

Encadré 1 : La multifonctionnalité de l'agriculture

Les rapports de compatibilité, de prise en considération et de conformité : définitions

Rapport de compatibilité Les normes inférieures doivent respecter et ne pas faire obstacle aux normes supérieures

Rapport de conformité Obligation de la stricte identité à la décision

Rapport de prise en considération Les règles inférieures doivent connaître les principes des règles supérieures

Encadré 2 : Les obligations des documents d'urbanisme

Le renforcement du cadre législatif confronte ainsi les collectivités locales à des choix d'aménagement de leur espace et de gestion de leur ressource foncière entre projets à vocation agricole et naturelle, et projets de développement économique. Ainsi, les négociations autour des documents d'urbanisme ont conduit les collectivités locales à se saisir de la question foncière et à tendre vers des modèles de développement urbain plus équilibrés. Le législateur a de plus doté les collectivités locales de dispositifs visant à renforcer un développement urbain plus équilibré : les périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN) permettant de « *mettre les espaces naturels et agricoles au cœur des projets d'aménagement* » (Jouve *et al.*, 2012).

1.2. Le dispositif PAEN : quelles évolutions dans l'action foncière des collectivités ?

Issus de la loi DTR de 2005, le dispositif PAEN est une compétence optionnelle du département. Sa mobilisation relève donc d'une décision politique. Avec les nouvelles dispositions de la réforme territoriale de 2015 (loi Notre, Nouvelle Organisation Territoriale de la République), la compétence PAEN a été transférée aux métropoles. Ainsi, dans l'aire métropolitaine lyonnaise (AML), qui

constitue notre terrain d'étude, la compétence PAEN et la décision politique de prendre cette compétence se trouvent partagées avec la métropole de Lyon.

Les PAENs sont délimités par le département en accord avec les communes ou les établissements publics compétents en matière de PLU, après avis de la Chambre départementale d'agriculture et enquête publique. « *Le PAEN donne aux collectivités un outil d'aménagement des espaces agricoles et naturels en périphérie des agglomérations, équivalent au droit de préemption urbain sur les espaces* » (Balny *et al.*, 2009) et permet de délimiter des périmètres de protection de terres préservés **sur le long terme** (*Article L143-1 du code de l'urbanisme*). Ces périmètres sont associés à un programme d'action élaboré en concertation avec les parties prenantes qui en précisent les orientations agricoles, et les modalités de gestion des forêts et des espaces naturels en application de l'article L143-1 (*Article L143-2 du code de l'urbanisme*). Ces périmètres une fois établis ne peuvent être modifiés que par décret interministériel (décret simple, *Article L143-5 du code de l'urbanisme*)⁹. À la différence d'autres outils proposés aux collectivités locales au fil du temps, les PAENs assurent une préservation des terrains agricoles sur le long terme, grâce à la protection de périmètres, mais également grâce au programme d'action qui y est associé.

Dans un premier temps, le département choisit de délimiter des périmètres d'intervention, compatibles avec le Scot et le PLU, après concertation avec les parties prenantes. Trois acteurs principaux sont associés dans la délimitation des périmètres qui leur semblent pertinents : les élus, la profession agricole et les associations environnementalistes et naturalistes. Un premier choix de périmètres à protéger est opéré sur la base de réunions et d'échanges par groupe d'acteurs et entre les trois groupes précités. L'avis de ces trois groupes doit être justifié par une notice exposant les motifs de leurs choix et leurs avantages. Sur la base de cette cartographie, les élus locaux votent le zonage définitif après avis de la chambre d'agriculture, des responsables du Scot et du PLU et après enquête publique. Par la suite, un programme d'action précisant les orientations et aménagements visant la valorisation des terrains agricoles est élaboré en concertation avec les chambres d'agriculture du territoire, la profession agricole et les agriculteurs eux-mêmes¹⁰. Le département a également eu le droit de préemption sur les périmètres PAENs. Dans un troisième temps, les agriculteurs présentent leurs projets dans le cadre des PAENs qui seront votés dans les comités de pilotage (COFIL) mis en place par la chambre d'agriculture et réunissant les différents élus du territoire. Les financements accordés dans le cadre des PAENs (PENAP dans le Rhône¹¹) privilégient des projets collectifs au détriment de projets individuels. Dans la région Auvergne-Rhône-Alpes (ARA), les financements des programmes d'action PAEN se sont faits sur des fonds provenant de la politique agricole régionale PSADER (Projets Stratégiques Agricoles et de Développement Rural), du département et de la communauté urbaine (avant de devenir la métropole de Lyon). Le financement PSADER-PENAP était de l'ordre de 5 millions d'Euros sur 5 ans sur l'AML, pour aider la réalisation de projets présentés par la chambre d'agriculture, des agriculteurs, des collectivités et des associations environnementalistes.

⁹Dans le seul cas d'une déclaration d'utilité publique (DUP), l'Etat a le droit, au nom de l'intérêt général, de modifier les périmètres PAENs.

¹⁰Dans certains cas, tels le Beaujolais Pierres dorées, le programme d'action a été élaboré avant la délimitation finale des périmètres.

¹¹Chaque département s'étant approprié le dispositif de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels en milieu périurbain a défini l'acronyme qui lui a semblé adéquat -PAEN, PPEANP2, PEAN, PEANP, PANDA et PENAP -; d'où les variations d'acronymes dans les articles et rapports traitant de ce dispositif.

Les collectivités locales ont également à leur disposition un large ensemble d'outils fonciers qui leur permettent d'élaborer une planification stratégique de leur territoire en cohérence avec les territoires environnants. Les collectivités peuvent choisir de stabiliser sur le long terme l'usage agricole des terres par l'acquisition foncière : achats à l'amiable, droits de préemption ou d'expropriation. Elles peuvent également faire de la veille foncière, en conventionnant avec les SAFERs – afin d'être informées des terrains passibles de vente et de se positionner comme acheteur potentiel. Les PAENs complètent cet ensemble de dispositifs et outils fonciers et les renforcent : à travers le volet plan d'action, des actions telles l'acquisition foncière peuvent être privilégiées.

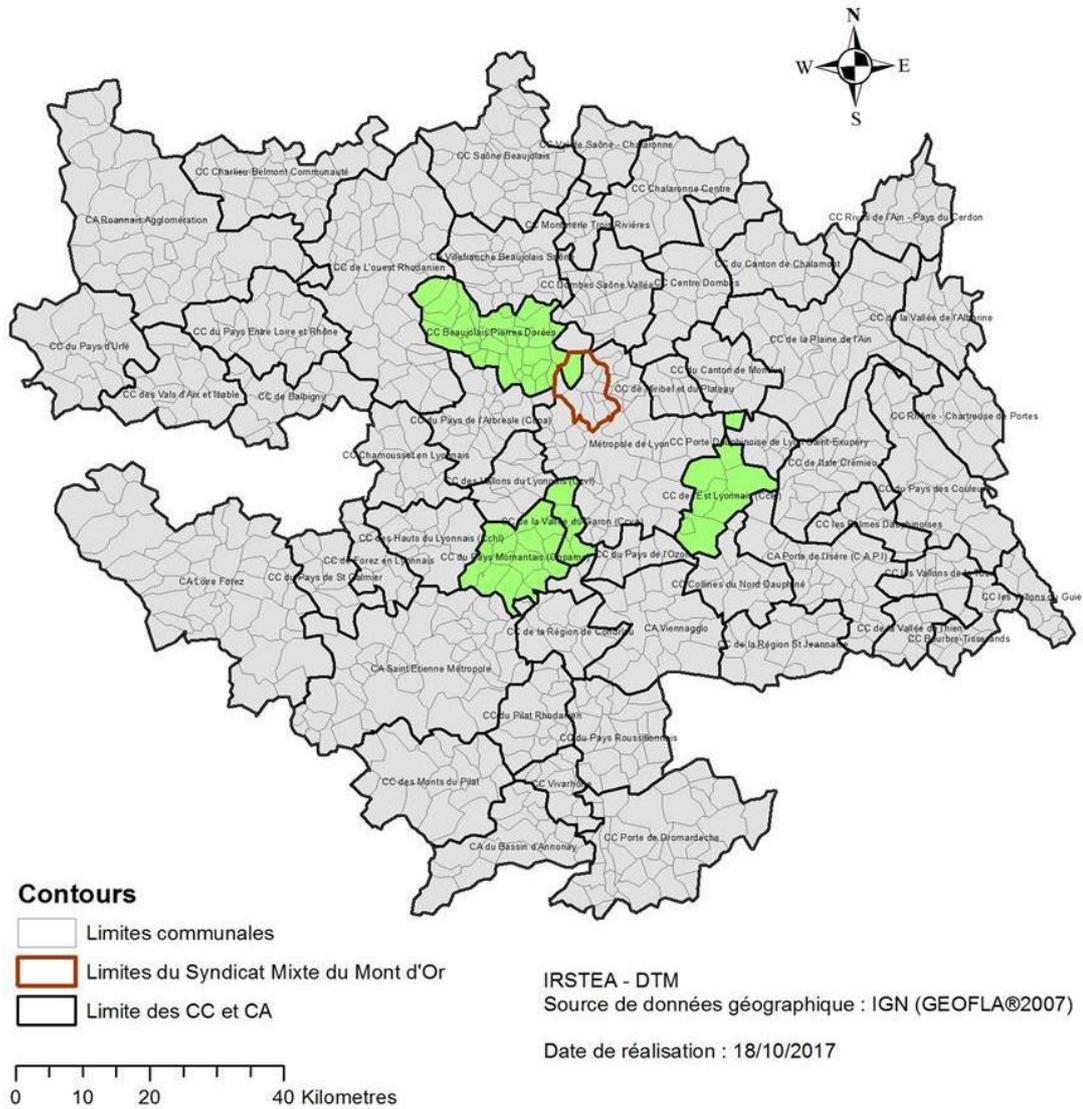
Les PAENs ouvrent par ailleurs la nature des acteurs impliqués dans le processus foncier de prise de décision. Les outils fonciers précités se limitent à l'acteur public et à son rôle central dans l'intervention sur les terres agricoles, à l'exception des documents de planification où l'acteur privé est associé en aval de la démarche par le biais de l'enquête publique. Le dispositif PAEN associe en amont à la démarche plusieurs acteurs publics et privés - collectivités, associations naturalistes et environnementales, profession agricole, chambres d'agriculture, SAFER. Même si le vote des périmètres se fait à un dernier niveau par l'acteur public, il ne se présente plus comme autorité centrale dans le processus de choix d'action ou d'inaction puisque l'acteur privé est associé à titre décisionnaire et non seulement consultatif. Il tend à se situer à un niveau plus égalitaire avec les différents acteurs locaux et prend en compte leurs propositions de périmètres afin de faire son choix définitif. Les PAENs se présentent ainsi comme un modèle mixte d'intervention qui participe à la consolidation du processus de prise de décision collective. Ce dispositif permettrait de percevoir le foncier agricole sous un nouvel angle; celui d'une *ressource collective commune*.

Ces observations suscitent plusieurs interrogations : Comment le dispositif PAEN permet-il au statut du foncier agricole d'évoluer ? Permet-il au foncier agricole d'intégrer la sphère des ressources communes au sens d'Elinor Ostrom (1990) ? Introduit-il une nouvelle forme de coopération entre les acteurs locaux ? Quels sont les changements institutionnels et organisationnels que ce dispositif introduit, au regard des autres outils fonciers mis à la disposition des collectivités locales ? Quels sont les conflits qui en découlent et comment évaluer l'impact de ce dispositif sur la préservation des terres agricoles et sur les politiques agri-alimentaires des collectivités locales ? Enfin, le dispositif PAEN a-t-il un impact direct sur les droits de propriété ?

2. La présentation du terrain de l'étude

L'aire métropolitaine Lyonnaise (AML), située dans la région Auvergne-Rhône-Alpes (ARA), constitue le terrain de cette étude. Plus particulièrement nous nous intéressons à quatre de ces communautés de communes ayant des enjeux agri-alimentaires particuliers (Carte 2) : la **vallée du Garon** (CCVG), le **pays Mornantais** (COPAMO) appartenant tous les deux au syndicat mixte de l'Ouest lyonnais ; la **communauté de communes du Beaujolais Pierres-Dorées** (CCBPD) appartenant au syndicat mixte du pays du Beaujolais et la **communauté de communes de l'Est Lyonnais** (CEEL). Nous nous intéresserons également à l'analyse de la politique agri-alimentaire du **syndicat mixte des Monts d'Or** (SMMO), qui s'est engagé depuis 1992 dans une politique de préservation des terrains agricoles à travers des acquisitions foncières répétées et une réallocation de ces terres à de jeunes agriculteurs, qui servira de cas d'école dans cette étude (Encadré 3).

Localisation des 4 Communautés de Communes



Carte 2 : Localisation des communautés de communes qui constituent le terrain de l'étude, 2017.

Le statut particulier du SMMO

Le SMMO représente un regroupement de collectivités locales issu d'un intérêt commun porté à la préservation de l'agriculture. Ces collectivités sont les suivantes :



Les objectifs de ce syndicat ont été définis par une charte pour les espaces agricoles et naturels datant de 1995 :

- a. « Connaître pour mieux gérer
- b. Favoriser le maintien de l'agriculture
- c. Préserver, gérer et restaurer le patrimoine existant
- d. Organiser l'accueil du public et contrôler la fréquentation
- e. Favoriser les actions à caractère pédagogique
- f. Assurer des moyens permanents pour le site
- g. Coordonner les actions foncières pour maîtriser l'évolution du territoire
- h. Améliorer la maîtrise qualitative du développement urbain »

Source : La charte d'objectifs des Monts d'or, 1995 et le site web du syndicat : <http://montsdor.com/content/syndicat-mixte-des-monts-dor>

Encadré 3 : Le statut du Syndicat Mixte des Monts d'Or

2.1. Justification du choix du terrain

L'aire métropolitaine lyonnaise (AML), se distingue par sa richesse en terrains agricoles. Les chiffres du recensement agricole de 2010¹² montrent que, sur les 54 des communautés de communes repérées dans l'aire métropolitaine lyonnaise, 68.52% ont des parts de terrains agricoles supérieures à 60% (RGA, 2010). Cependant, la richesse agricole de l'AML, se trouve confrontée à des difficultés de préservation¹³. Les problématiques agricoles de l'AML ne diffèrent pas de celles rencontrées sur le reste du territoire français : la moyenne nationale de l'artificialisation des sols en France est de 0.08 ha/ habitant ; 0.07 ha/habitant en Rhône-Alpes (Agreste Rhône-Alpes, 2014). L'artificialisation touche la majorité des territoires français. Cependant, elle gagne en importance autour des cadres urbains, dont l'AML. En Rhône-Alpes, la surface la plus élevée des sols artificialisés, correspond au département du Rhône à cause de l'expansion de l'agglomération lyonnaise : 21% dans le Rhône, comparé par exemple à 5% en Savoie (Agreste Rhône-Alpes, 2014). Le rapport agreste de 2014 stipule : « Les évolutions constatées en Rhône-Alpes sont conformes aux tendances nationales: progression des surfaces artificialisées, réduction des surfaces agricoles, évolution limitée des surfaces boisées. »

Ceci s'applique également aux problématiques de vieillissement de la population agricole et de transmission d'exploitations, de cession de terres agricoles à la construction au moment de la retraite et de l'accroissement de la demande de foncier des « hors-cadres familiaux » (Bonhommeau, 2013). La transmissibilité des terres agricoles devient problématique sur la totalité du territoire français : 20% des exploitants en Rhône-Alpes ont moins de 40 ans, ce qui est conforme à la moyenne nationale (Agreste les dossiers, 2015).

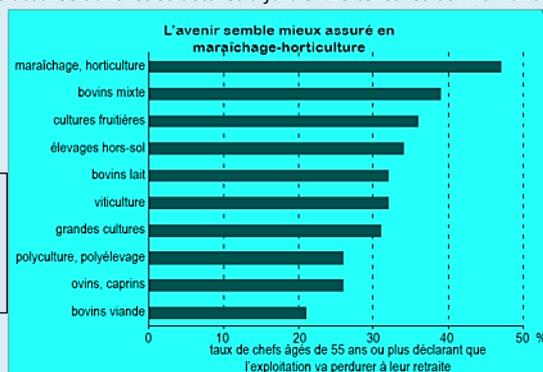
¹²Le dernier recensement agricole qui a été fait en France date de l'année 2010. Ces chiffres sont certes anciens, mais ce sont les seuls chiffres actuellement disponibles.

¹³ Voir l'Introduction de ce mémoire, p.9.

La succession des terres agricoles est corrélée positivement à la taille de l'exploitation

En Rhône-Alpes, 40% des chefs d'exploitations ont 55 ans ou plus. L'incertitude de la transmission concerne 43% des chefs d'exploitations ; 31% sont sûrs de la perdurance de leur exploitation et 26% considèrent qu'elle sera absorbée par des exploitations voisines. Ces chiffres sont d'autant plus élevés que la taille de l'exploitation est élevée : pour les petites exploitations, 22% des chefs considèrent qu'elle pourrait perdurer, pour les moyennes 39% et pour les grandes 56%*. Ceci est également relié au type d'exploitation : dans les orientations économiques à forte production brute standard (PBS)* telles l'horticulture ou les cultures fruitières, la succession semble plus assurée dans les structures à faible PBS telles les bovins viandes.

*La taille des exploitations est déterminée en fonction de la production standard brute (PBS) : elle permet de classer les exploitations selon leurs dimensions économiques.



Source : Enquête sur la structure des exploitations agricoles 2013 Agreste, 2015.

Encadré 4 : La succession dans le cas de grandes exploitations

Le choix de l'AML, représentatif de l'évolution de l'agriculture Rhône-Alpine, repose plus particulièrement sur la forte mobilisation du dispositif PAEN ainsi que sur son contexte politique en mouvance. Avec la loi Notre (2015), les départements ont perdu leur compétence PAEN au profit des métropoles sur le périmètre de celles-ci. Le département du Rhône a donc perdu cette compétence sur le périmètre de la nouvelle métropole de Lyon. Ainsi, après s'être lancé dans la démarche PENAP, plusieurs changements juridiques ont porté atteinte à la poursuite des programmes d'action PENAP. De plus, les dernières élections régionales de 2015 ont renouvelé l'orientation politique de la Région (ancienne mandature détenue par les Socialistes, la nouvelle relevant du parti les Républicains). La Région a mis fin en 2016 à la politique agricole régionale des PSADER et aux financements PSADER-PENAP destinés à alimenter les programmes d'actions PENAP.

Plus spécifiquement, au niveau de la COPAMO, il existe une forte volonté politique de combiner l'outil foncier au projet agricole du territoire. Au niveau de la vallée du Garon, une forte prise de conscience de l'importance de la question agricole pour le développement local, a été ressentie sur ces deux dernières années notamment à cause de l'émergence du problème de transmissibilité des terrains agricoles. Grâce à l'outil PENAP, la Communauté de commune de la vallée du Garon (CCVG) tend actuellement à reproduire le modèle du Syndicat Mixte des Monts d'Or (SMMO) sur son territoire. Plus globalement, près de 50 000 ha ont été classés en PENAP sur le Rhône (Margetic, 2014), dont, selon les techniciens des chambres d'agricultures, 35 000 dans l'Ouest lyonnais et 14 000 dans l'Est.

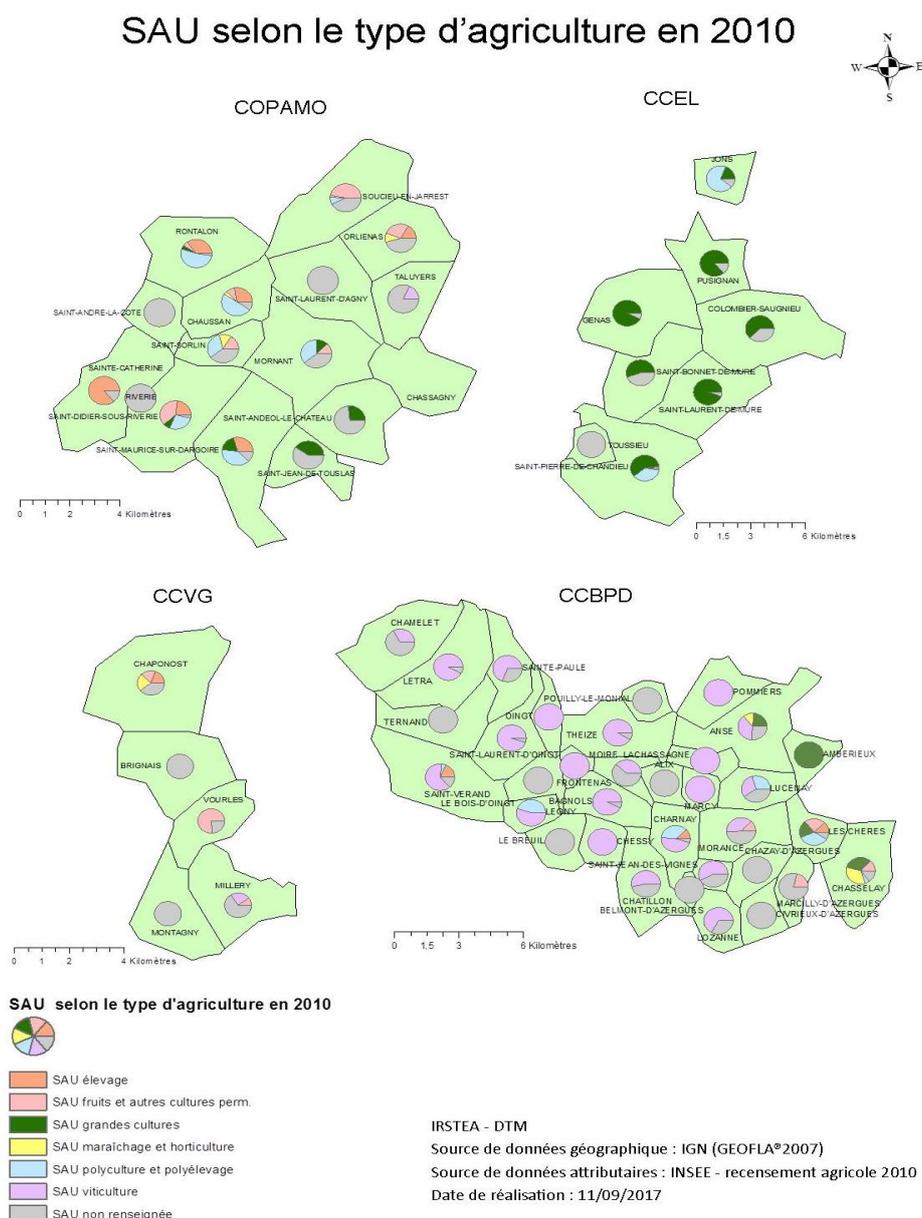
Le choix de la communauté de communes du Beaujolais Pierres-Dorées (CCBPD) repose sur deux dimensions intéressantes. En premier lieu, il existe un projet d'intérêt général (PIG) sur la *plaine des Chères* (Annexe 4) que l'État accepterait de ne plus renouveler dans le cas où la commune voterait les PENAPs. Ainsi, dans le cadre de cette étude l'observation amont de la démarche PENAP de ce

secteur « *en train de se faire* » est particulièrement intéressante pour le suivi de la négociation des acteurs depuis le début de cette procédure.

Le choix de la communauté de communes de l'Est Lyonnais (CCEL) repose sur l'importance des terrains agricoles (69.08% du territoire) contrastant avec une faible mobilisation de l'outil PENAP au vu d'autres priorités locales, notamment le développement urbain.

2.2. Profil agricole des communautés de communes choisies

Le(s) type(s) d'agriculture présent(s) dans chaque communauté de communes sont illustré(s) par les cartes suivantes :



Carte 3 : La surface agricole utile répartie par type d'agriculture¹⁴, Recensement agricole, 2010.

¹⁴ Les données non renseignées sont dues au secret statistique qui est un droit à chaque commune.

Une première comparaison entre l'Est et l'Ouest lyonnais nous montre la différence de type d'agriculture entre les deux : dans l'Est, la SAU est répartie majoritairement sur des grandes cultures, tandis que dans l'Ouest, nous observons une mixité de l'occupation de la SAU : élevage, maraichage, polyculture, etc. Selon un technicien de la chambre d'agriculture, le tissu d'exploitations de l'Ouest est diversifié par rapport à l'Est et la taille moyenne de l'exploitation dans l'Ouest lyonnais oscille entre 20 et 25 ha. Au niveau de la CCBPD, il apparaît que la culture principale est la viticulture.

Le problème que rencontre le secteur agricole au niveau de la COPAMO est celui de la transmission des terres d'élevage et de l'arboriculture. La CCVG est plus touchée au niveau de l'arboriculture. Selon un technicien de la CCVG, l'âge médian des agriculteurs était de 55 ans en 2015. La transmissibilité des terres agricoles constitue un vrai défi pour les communautés de communes, parce que son échec conduit à la baisse de la production agricole d'une part et au développement de friches de l'autre. Le problème de transmissibilité des terres apparaît plus clairement lorsque nous observons de plus près la démographie agricole des communautés de communes qui nous intéressent (Figure 1) : en 2010, la tranche d'âge la plus observée sur le terrain est celle des agriculteurs qui ont de 50 à moins de 60 ans. Aujourd'hui, les agriculteurs sont passés à la tranche d'âge supérieure, ce qui cause encore plus de tensions au niveau de la transmissibilité des terres.

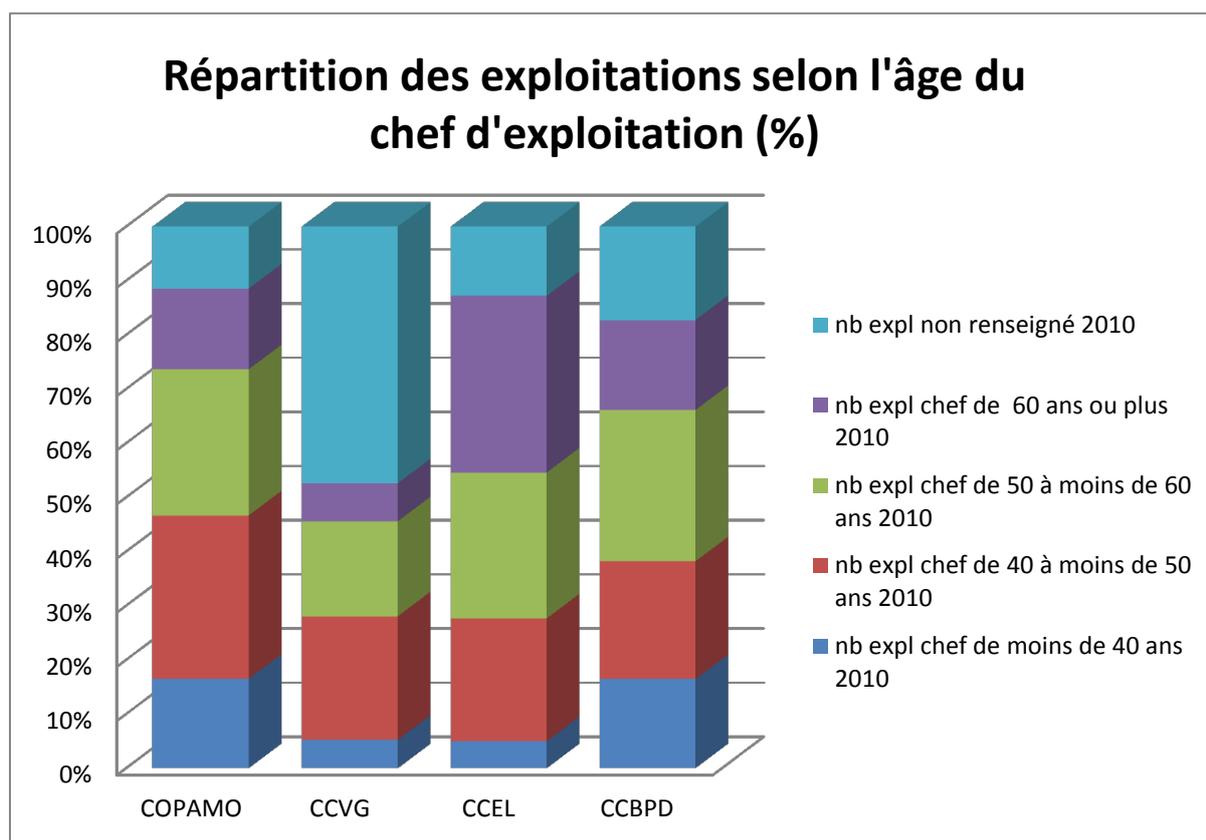


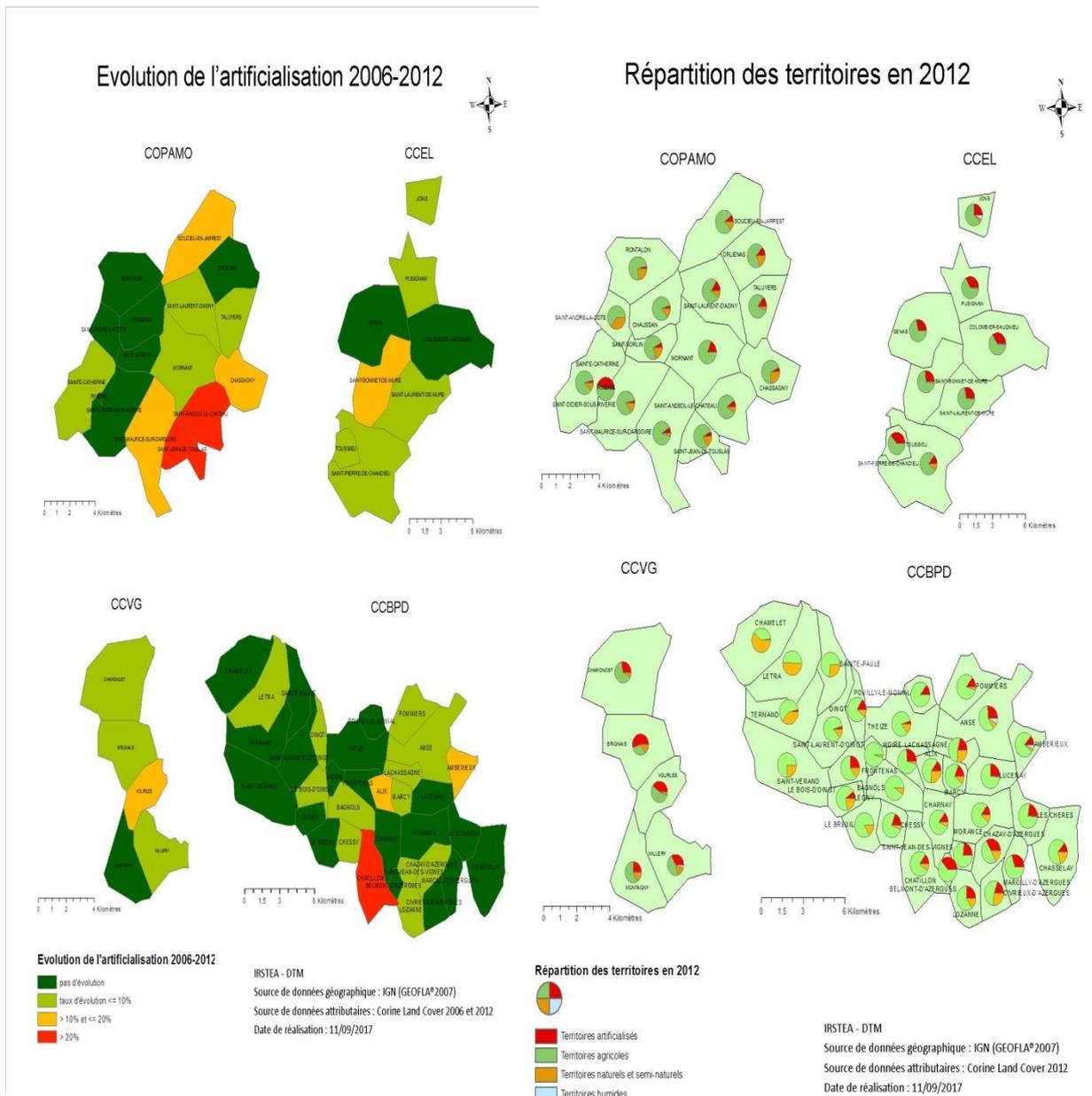
Figure 1 : Répartition des exploitations selon l'âge du chef d'exploitation (RGA, 2010).

La filière viticole de la CCBPD, qui constitue l'activité principale des agriculteurs, est en crise. Le pic de développement de ce secteur se situait dans les années 1990-2000, pic favorisé par un produit phare : Le Beaujolais nouveau. Ceci a incité les agriculteurs à arrêter leur activité secondaire (élevage par exemple) pour s'orienter vers la viticulture qui était la plus rentable à l'époque. Au début des années 2000, la notoriété du produit phare a commencé à baisser lié à la baisse de la demande due à

la concurrence d'autres vins au niveau international. Depuis, la filière viticole est en crise. L'arrêt de l'activité d'un grand nombre d'agriculteurs a favorisé à son tour le développement de friches agricoles, qui constituent également un problème important de la CCBPD.

Les agriculteurs de l'Est lyonnais ne sont pas confrontés aux pressions présentes sur les autres communautés de communes. Ils développent une agriculture industrielle et plus dépendante des mécanismes de marché et des cours boursiers de produits internationaux tels le maïs ou le blé. Cependant, ce modèle agricole implique de forts investissements en matériel et bâtiments de la part des agriculteurs.

Les cartes suivantes (Carte 4) nous permettent de situer les terrains agricoles des communautés de communes sélectionnées par rapport aux autres formes d'occupations des sols. L'agriculture y conserve certes une grande surface, mais les taux d'évolution de l'artificialisation 2006-2012 sont alarmants, notamment aux niveaux de la CCVG, la COPAMO et la CCEL.



Carte 4: Evolution de l'artificialisation des sols sur la période 2006-2012 et Occupation des sols en 2012 (Corine Land Cover, 2012)

Plus particulièrement, le niveau d'artificialisation des sols en 2012 à la CCEL est de l'ordre de 27.02% ; 11.80% dans la CCBPD ; 35.57% à la CCVG ; et 8.75% à la COPAMO (Corine Land Cover¹⁵, 2012). Cette présentation des profils agricoles des 4 communautés de communes sélectionnées pour notre étude montre que leur richesse agricole se heurte à des difficultés de préservation du foncier agricole, difficultés face auxquelles le département du Rhône a choisi d'intervenir par la promotion du dispositif PENAP.

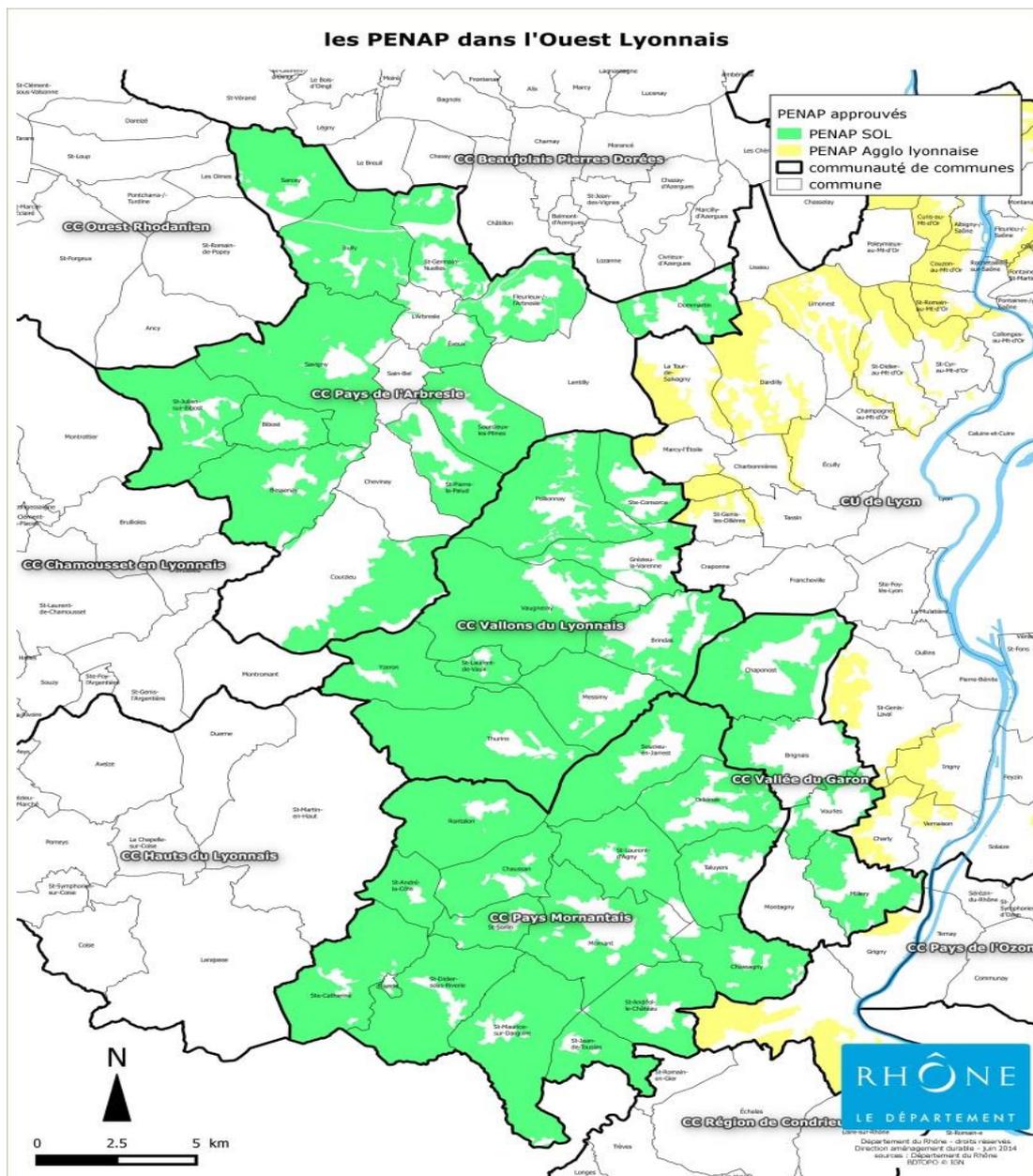
¹⁵ Corine Land Cover est une base de données européenne qui s'intéresse à l'occupation biophysique des sols.

2.3. La présentation des projets agri-alimentaires du terrain de l'étude à la lumière du dispositif PENAP

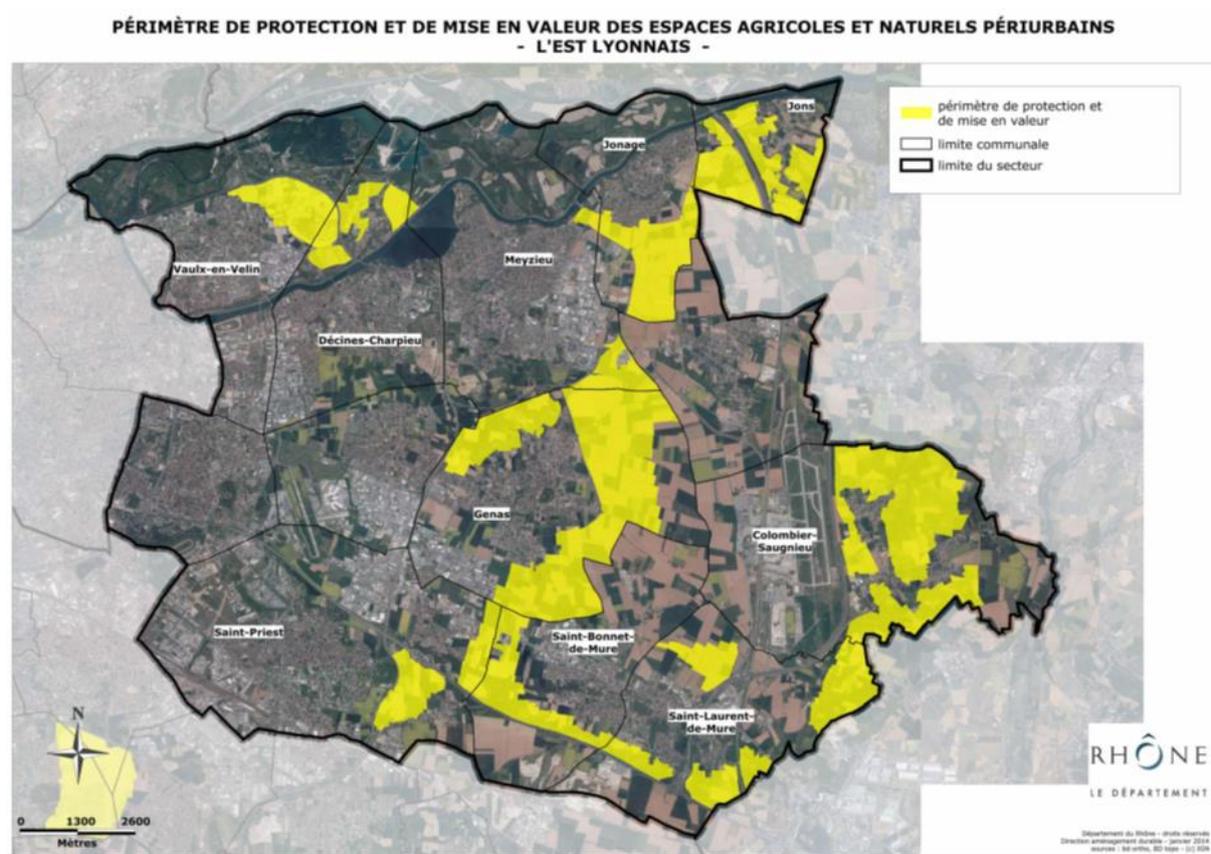
L'objectif de cette partie est de passer en revue les différents projets agricoles et alimentaires entrepris au sein des quatre communautés de communes constituant le terrain de cette recherche. La première sous-partie sera consacrée à la description des programmes d'action PENAP dans l'Est et dans l'Ouest lyonnais. La deuxième sous-partie situera les projets agri-alimentaires de chaque communauté de communes par rapport au programme d'action PENAP afin de mettre en exergue les différentes trajectoires de développement du secteur agricole au sein de l'aire métropolitaine lyonnaise.

2.3.1. Les périmètres protégés : le résultat du zonage PENAP

Les cartes suivantes (Carte 5 et Carte 6) représentent les zonages PENAP résultant des deux démarches PENAPs de l'Ouest et de l'Est lyonnais. Ces cartes nous permettent d'observer la différence d'adoption de zonages entre l'Est et l'Ouest Lyonnais :



Carte 5: Les PENAPs de l'Ouest lyonnais, Département du Rhône, 2014.



Carte 6 : Les PENAPs de la plaine de l'Est, Département du Rhône, 2014.

Cette différence d'adoption du dispositif PENAP peut être expliquée par plusieurs facteurs. Premièrement, les différents niveaux d'urbanisation des deux secteurs font que les surfaces « restant » à l'agriculture ne sont pas les mêmes. Deuxièmement, le type d'agriculture dans chaque secteur est différent - grandes cultures dans l'Est lyonnais et petites exploitations diversifiées dans l'Ouest lyonnais - conduisant à des problématiques agricoles contrastées et à des besoins de protection conséquemment différents. Troisièmement, les priorités politiques de ces deux secteurs ne sont pas les mêmes, d'où la différence de valorisation de l'agriculture.

Les programmes d'action PENAP ont été élaborés au niveau des syndicats mixtes de l'aire métropolitaine lyonnaise - programmes d'action de l'ouest lyonnais et programmes d'action de l'agglomération lyonnaise, avec des sous-secteurs des programmes d'action correspondant aux communautés de communes (Tableau 1). Seule la communauté de communes du Beaujolais Pierres Dorées actuellement en amont de la procédure PENAP (zonage) n'a pas encore clairement défini et validé par les élus locaux son programme d'action.

Thème	La zone d'étude	L'Ouest Lyonnais	L'agglomération lyonnaise
Périmètres préservés (en hectares)		35 000 ha	14 000 ha
Les sous-secteurs du programme d'action		-La communauté de communes du pays Mornantais (COPAMO) =	-Le secteur les Monts d'Or = 2592 ha protégés.

	<p>13 300 ha protégés.</p> <p>-La communauté de communes de la vallée du Garon (CCVG) =2342 ha protégés.</p> <p>-La communauté de communes du Pays de l'Arbresle</p> <p>-Les Monts du Lyonnais</p>	<p>-L'Est Lyonnais = 2945 ha protégés.</p> <p>-Le Franc Lyonnais</p> <p>-Le Val d'Ozon et les Balmes Viennoises</p> <p>-Le Sud-Ouest- Plateau Arboricole</p> <p>-Les vallons de l'Ouest-Nord</p>
La délimitation de ces sous-secteurs	Les limites de chaque sous-secteur correspondent à celle des communautés de communes.	Les limites de chaque sous-secteur ne correspondent pas aux limites des communautés de communes. Les sous-secteurs ont été délimités en fonction des enjeux agricoles qu'ils présentent. Ex. L'Est lyonnais correspond à un territoire plus large que celui de la CCEL
Durée du programme d'action	2012-2018	2010-2016
Les axes stratégiques du programme d'action	<p>« Axe Préserver les espaces agricoles et les exploitations de l'Ouest Lyonnais</p> <p>Axe Rendre le territoire attractif pour favoriser le maintien et le développement de l'agriculture</p> <p>Axe Construire une politique agricole à 30 ans : se projeter, anticiper »</p>	<p>« Axe Créer des conditions favorables au maintien d'une agriculture péri-urbaine viable</p> <p>Axe Gérer et améliorer les liens entre l'urbain, le périurbain et le rural</p> <p>Axe 3 Participer à la qualité des espaces agricoles et naturels ainsi que des ressources en préservant la biodiversité et les paysages, la qualité de l'eau et gérer les risques »</p>
Les actions ¹⁶	<p>Action 1 Préservation et valorisation des ressources naturelles du territoire</p> <p>Action 2 Préservation du foncier agricole et création des conditions d'attractivité nécessaires au renouvellement des exploitations</p> <p>Action 3 Maintien et développement d'une agriculture</p>	<p>Action 1 Aide et soutien à l'installation de nouveaux agriculteurs- Confortation des exploitations</p> <p>Action 2 Maintien d'une activité économique dynamique sur le territoire de l'agglomération</p> <p>Action 3 Accompagnement du maintien et du développement</p>

¹⁶Chaque action est par la suite déclinée en sous-thèmes : contexte, enjeu agricole, objectifs, description, porteurs de l'opération, calendrier, financement, coût du projet, plan de financements et résultats attendus.

	<p>dynamique et durable</p> <p>Action 4 Animation du programme d'action et mise en réseau des différents acteurs</p>	<p>des marchés alimentaires</p> <p>Action 4 Développement des activités touristiques périurbaines</p> <p>Action 5 Développement d'un plan de déplacement des enjeux agricoles</p> <p>Action 6 Communications autour du métier d'agriculteur</p> <p>Action 7 Aménagement des parcelles les plus en prise</p> <p>Action 8 Préservation des corridors écologiques</p> <p>Action 9 Accompagnement des exploitants dans l'adaptation de leurs productions agricoles pour la préservation de la biodiversité et de la ressource en eau</p> <p>Action 10 Développement de pratiques culturales freinant le ruissellement pluvial</p> <p>Action 11 Animation du territoire</p>
Le financement des actions	<p>-CDDRA de l'Ouest ciblé sur l'agriculture = 1 222 190 €</p> <p>PSADER= 732 810 €* Enveloppe totale = 1 955 000 €</p> <p>-Les communautés de communes avaient le choix de participer aux financements de projets collectifs, ex. LA COPAMO</p>	<p>Région Rhône Alpes= 1 304 000 €</p> <p>Conseil général du Rhône= 1 300 000 €</p> <p>Grand Lyon = 1 098 500 €</p> <p>CCPO = 250 000 €</p> <p>CCEL= 250 000 €</p> <p>Autres participations = 1 564 000 €</p> <p>Enveloppe totale = 5 766 500 €</p>

Tableau 1 : Les programmes d'action PSADER-PENAP de l'ouest lyonnais et de l'agglomération lyonnaise

Dans le cadre de ces programmes d'action, les communautés de communes présentent des projets pour leurs territoires respectifs. Ces projets sont présentés dans des comités de pilotage (COPIL) où sont retenus ceux qui sont les plus alignés avec les orientations stratégiques de chaque territoire.

Un premier bilan des projets conduits sur la période allant de 2010 à 2014 montre que, dans l'Est lyonnais, « *il n'y a pas eu de projets qui ont été déposés dans l'action 4* » (*Bilan des projets soutenus dans le cadre du PSADER-PENAP, 2014*). Sur la période 2010-2016, 128 projets sur 160 - soit 80% des projets présentés - ont été soutenus dans le cadre du PSADER-PENAP¹⁷. Au niveau de l'Ouest lyonnais, le bilan du premier programme d'action n'a toujours pas été finalisé puisque ce dernier s'étend jusqu'en février 2018.

2.3.2. Les projets agri-alimentaires mis en place à l'échelle des communautés de communes

Cette partie est consacrée à la présentation des projets agri-alimentaires des 4 communautés de communes et du syndicat mixte des Monts d'or qui constituent le terrain de cette recherche ainsi que leurs évolutions suite à l'introduction du dispositif PENAP.

2.3.2.1. Le renforcement de politiques agri-alimentaires préexistant au dispositif PENAP : la COPAMO et la CCEL

Le pays Mornantais, la COPAMO

La COPAMO a choisi d'exercer, depuis sa création en 1996, sa compétence agricole. L'agriculture constitue une partie non négligeable de l'identité culturelle du territoire. Les élus locaux ont la volonté de maintenir l'activité agricole sur leur territoire et de préserver l'aspect rural de leurs communes.

L'objectif actuel de la politique agricole de la COPAMO est de faciliter la transmission des terres agricoles dans un cadre non familial. A travers l'accompagnement des agriculteurs dans des projets individuels et collectifs ainsi que par une veille foncière, la COPAMO tente de répondre à l'objectif d'installation de nouveaux agriculteurs sur son territoire. Depuis 2014, la COPAMO a prévu une action « aide au cédant » déclinée en 4 sous actions : une indemnisation de 1000 € pour les coûts de transaction engagés par l'agriculteur lors de la recherche d'un cédant, une aide pour la partie complémentaire du diagnostic d'exploitation simplifié, l'inscription au répertoire départ installation (RDI) de la chambre d'agriculture¹⁸ et une aide au bail de 340€/ha. Dans cette même action, la COPAMO a mené un travail avec la CCVG sur la remobilisation des friches agricoles en 2014.

La veille foncière que fait la COPAMO depuis 9 ans a pour objectif de maintenir et d'attirer des jeunes agriculteurs sur son territoire. Selon un technicien de la COPAMO, à travers une convention avec la SAFER, la COPAMO reçoit, toutes les notifications de ventes en zone A (agricole) et N (naturelle) et vérifie que les prix de vente de ces terrains ne « cassent pas complètement le marché des terrains

¹⁷Présentation du bilan du PSADER-PENAP dans le comité de l'orientation agricole de l'agglomération lyonnaise (Mars, 2017).

¹⁸Règlement d'intervention : aide financière pour la transmission d'exploitation agricole. URL: http://www.cc-paysmornantais.fr/index.php?tg=oml&file=affiche_page.ovml&CategArt=20&ThemeArt=25

agricoles ». Si jamais les prix de vente sont supérieurs à leur niveau habituel, la COPAMO alerte la SAFER pour que celle-ci intervienne et préempte le terrain. La COPAMO n'achète donc pas directement les terrains agricoles ; la SAFER achète le terrain avec une révision des prix et peut le rétrocéder à la communauté de communes si elle le souhaite.

La COPAMO organise également depuis 15 ans une collecte annuelle des plastiques agricoles en coopération avec ADIVALOR¹⁹. La COPAMO, avec l'aide des agriculteurs du territoire, organise la collecte et fait le tri de ces plastiques pour par la suite les revendre à ADIVALOR. Les montants récupérés de cette vente, permettent à la COPAMO de transformer les plastiques non recyclés en matière énergétique pour les cimenteries. Actuellement, 40% des agriculteurs du territoire participent à cette collecte. Dans le cadre de la démarche PSADER-PENAP de l'Ouest Lyonnais, la COPAMO a fait remonter cette action au plan d'action PENAP et la Communauté de communes de la vallée du Garon (CCVG) a exprimé sa volonté d'y participer.

La COPAMO a mis en place également un appel à projet pour la plantation de haies depuis 2012. La région ARA soutient cette action dans le cadre du programme d'actions du contrat de rivières. Cet appel à projet est ouvert aux communes, aux agriculteurs et à des associations naturalistes ou de chasse. 2 km de haie sont plantés annuellement.

Ces projets s'inscrivent dans une stratégie plus globale qui a été élaborée lors de la conception du plan d'action PENAP parce qu'il a permis à chaque commune d'exprimer les besoins de ces agriculteurs et de les formaliser dans des fiches actions plus concrètes. Les PENAPs ont permis de financer 50% du montant de chaque projet et la COPAMO a prévu une enveloppe de subventions qu'elle pourrait ajouter aux projets collectifs émergeant dans ce cadre-là. La COPAMO a ainsi lancé plusieurs projets agricoles dans le cadre de la démarche PSADER-PENAP : des actions qu'elle mène à titre individuel et des actions qu'elle mène en partenariat avec la CCVG et/ou le Syndicat de l'Ouest Lyonnais (SOL).

A travers les financements PENAPs, la COPAMO a financé des kits *biodiversité* pour les agriculteurs locaux dans le cadre de sa démarche de réduction de l'usage de produits phytosanitaires.

De même, un des besoins des agriculteurs de la COPAMO est de créer un atelier collectif de transformation de fruits et légumes. La COPAMO encourage actuellement ses agriculteurs à se regrouper en collectif afin de le faire, puisque les financements PENAPs ne sont destinés qu'à des projets collectifs. Ceci permet également de développer les productions locales sur le territoire. Ce projet est toujours dans la phase diagnostic. De même, il s'est avéré que les agriculteurs des 4 communautés de communes de l'Ouest Lyonnais ont le même besoin, ce qui les a amenés à travailler conjointement sur ce projet.

La communauté de communes de l'Est Lyonnais (CCEL)

Les 3 axes d'action stratégique du plan d'action de l'agglomération lyonnaise, constituaient la politique agri-alimentaire de la CCEL. Selon un élu de la CCEL, ces axes étant très larges, *«il était très compliqué pour un projet de ne pas rentrer dans ce programme* », il n'y avait pas de stratégie agri-alimentaire bien définie sur ce territoire. L'intervention de la CCEL pour le maintien des espaces

¹⁹ADIVALOR : Agriculteurs, distributeurs, industriels pour la valorisation des déchets agricoles. URL : <http://www.adivalor.fr/>

agricoles s'est résumée à des projets ponctuels issus de la demande des agriculteurs du territoire. La CCEL a tendance à soutenir les demandes d'agriculteurs, mais elle n'est pas force de proposition.

A l'échelle de l'AML, la CCEL constitue une petite communauté de communes, d'où l'intérêt qu'elle porte à promouvoir le développement économique sur son territoire. De même, la présence de l'aéroport Saint Exupéry sur la CCEL fait que la communauté de communes se voit pénalisée par des infrastructures contraignantes. Pour cela, dans le cadre de sa compétence de développement économique, elle a été amenée à encourager des projets agricoles s'ils stimulent fortement la croissance économique. Ceci apparaît d'ailleurs dans la formulation de ses objectifs de soutien à l'agriculture : « *La CCEL s'affirme comme un acteur de premier plan, pour soutenir le développement des entreprises agricoles et promouvoir des solutions innovantes. Elle souhaite aussi garantir à long terme un tissu d'activité fort et diversifié²⁰ ».*

Dans ce cadre-là, la CCEL a soutenu plusieurs projets agricoles et agro-environnementaux.

En 2010, le maire de Jons a soutenu le projet de création d'une halle fermière de 300m² à Jons : *Croq'Fermes*²¹. La commune a investi 250 000 € sur ce projet et la CCEL l'a subventionné de 50 000 €. Ce projet a été réalisé en dehors du cadre des PENAPs. Il a été le premier projet agri-alimentaire que subventionnait la communauté de communes. La collectivité était responsable de la rénovation du bâtiment et les agriculteurs étaient responsables de l'achat de leurs matériels. Au départ, la collectivité était également responsable de la gestion de la halle fermière et a conduit une étude de marché en partenariat avec la chambre d'agriculture du Rhône. Par la suite, et avec le développement du programme d'action PSADER-PENAP dans l'Est lyonnais, 10 agriculteurs se sont montés en association et ont demandé un subventionnement PENAP afin de pouvoir gérer seuls la halle fermière. Il y a actuellement 19 agriculteurs qui y vendent leurs produits. Sur le territoire de la CCEL, la halle fermière a stimulé la productivité des agriculteurs locaux : plusieurs n'ont pas voulu l'intégrer, mais ont développé leurs productions - paniers de fruits et de légumes- pour faire de la vente à la ferme.

En 2014, la commune de Genas a également bénéficié d'un système de goutte à goutte en céréaliculture sur la commune de Croix d'Azieu : 11.2 ha dont 9.2 financés par les PENAPs.

En 2015, la CCEL a signé une convention-cadre avec la SAFER pour une durée de 4 ans pour effectuer une veille foncière, exercer son droit de préemption et acquérir des terrains à la demande de la CCEL.

En 2016, la CCEL a conduit une étude faisabilité d'un hameau agricole ; une zone d'activité agricole à Colombier Saugnieu. Le projet repose sur le principe du regroupement des sièges d'exploitation agricole en un seul endroit afin d'éviter l'urbanisation potentielle de la zone et de mutualiser des coûts de fonctionnement. La CCEL désire être pionnière sur ce projet, afin qu'il puisse par la suite être dupliqué sur d'autres territoires. Cette étude a coûté 10 000 € et a été à 80% financée par le PSADER-PENAP.

La CCEL participe également au plan de sauvegarde de *l'œdicnème criard*²² en partenariat avec la métropole de Lyon, la communauté de communes du pays de l'Ozon et des associations

²⁰ Site de la CCEL : <http://www.ccel.fr/la-ccel-missions-et-competences/environnement/>

²¹ Site de la halle fermière : <http://www.croqferme.fr/>

²² Espèce d'oiseau limicole.

environnementalistes. Ce programme repose sur des « mesures mutualisées de compensation environnementale ²³ ».

Les réflexions autour de la question alimentaire commencent à se développer, mais il n'y a aucune stratégie clairement définie. La CCEL a participé par exemple au salon *Planète appro*²⁴, mais n'a aucun positionnement clair à ce sujet. Selon un technicien de la chambre d'agriculture, « *Après, il n'y a pas de réel programme politique à l'échelle de la CCEL, par contre on sent bien qu'ils sont assez preneurs de l'axe soutien économique. La CCEL c'est une petite collectivité avec assez peu de moyens humains et du coup ils sont recentrés sur des choses très structurelles [...], après ils sont assez peu présents sur le champ du développement. Ils ont peu de moyens et ont décidé d'avoir des compétences plutôt restreintes au niveau de la communauté de communes* ».

Toutefois, la chambre d'agriculture du Rhône, a l'ambition de réunir les communautés de communes autour de la question alimentaire. Selon un technicien de la chambre d'agriculture, « *l'objectif est de les accompagner dans leur réflexion sur la mise en place d'une vraie stratégie alimentaire, voire un projet alimentaire territorialisé (PAT)* ». La chambre d'agriculture compte également solliciter la région pour un deuxième volet PSADER-PENAP et la CCEL a accepté d'être signataire de ce courrier.

2.3.2.2. Des politiques agri-alimentaires en construction : la CCVG et la CCBPD

La communauté de communes de la vallée du Garon (CCVG)

La CCVG ne s'est dotée de la compétence agricole qu'en novembre 2015. Elle est inscrite dans la réflexion PENAP de l'Ouest Lyonnais. Elle n'avait pas de stratégie agricole bien définie avant l'introduction du dispositif PENAP. Selon un élu de la CCVG : « *[...], déjà cette prise de conscience, elle s'est faite aussi à travers la politique PENAP, grâce à l'homme qui la portait, qui était M. Delorme et qui s'est largement déplacé sur tous les territoires pour faire naître cette prise de conscience sur l'urgence d'agir pour l'agriculture compte tenu de la pression foncière qu'on avait [...].* »

Les PENAPs ont permis aux techniciens et élus de la CCVG de prendre conscience des problématiques agricoles présentes sur leur territoire : déprise agricole et difficultés de transmissibilité des terres (Entretien avec Jérôme Billard, responsable du service aménagement et développement territorial à la CCVG). Parallèlement, la commune de Chaponost suite au changement de majorité aux élections de 2014, a décidé de s'engager dans l'accompagnement des agriculteurs de son territoire. Cette commune a jugé pertinent de faire remonter cette décision à la CCVG, puisque, selon un technicien de la CCVG, « *travailler sur un sujet stratégique qui touche à l'économie-même, tout seul, n'est pas pertinent* ». Ainsi, le cadre fixé par le Syndicat de l'Ouest Lyonnais (SOL) a permis aux élus de la CCVG de s'engager dans une réflexion stratégique de maintien de son secteur agricole en 2015. Selon un élu de la CCVG : « *Cette prise de conscience est déjà faite, maintenant il faut passer aux actions concrètes. [...]. Les PENAPs, il y a eu la prise de conscience qui a favorisé le travail en commun. C'est vrai qu'avant, il n'y avait pas de travail en commun.* »

La CCVG a choisi, en amont de l'élaboration de sa stratégie agricole, de bénéficier de l'expertise des acteurs agricoles de l'aire métropolitaine lyonnaise. Elle a installé un groupe de travail réunissant La tous les acteurs locaux-SAFER, Terre de liens, ADEAR (Encadré 6), ARDAB (Encadré 5), SOL, la

²³ Site de la CCEL : <http://www.ccel.fr/la-ccel-missions-et-competences/environnement/>

²⁴ Site du salon *Planète appro* : <http://www.planete-appro.fr/>

chambre d'agriculture et la commune de Chaponost- afin de réaliser le diagnostic du secteur agricole et de trouver des moyens de décliner le programme d'action PENAP proposé par le SOL localement.

L'ADEAR : Association départementale pour le développement de l'emploi agricole et rural

Association qui a été créée en 1991 pour faire face aux difficultés rencontrées par l'agriculture. Elle défend les principes suivant:

1. Le paysan est un acteur local dynamique
2. La transmission des fermes aux nouvelles générations
3. Le développement de l'autonomie des fermes
4. Le principal capital des paysans est la nature
5. Le développement du goût et de la qualité des productions agricoles
6. La répartition équitable des volumes de production

Source : Site Web de l'ADEAR et entretien avec l'animatrice de l'ADEAR du Rhône : <http://www.jeminstallepaysan.org/accompagne-mont-ardab>



Encadré 6 : L'ADEAR du Rhône

L'ARDAB :

Association qui a été créée en 1986 pour les productions biologiques. Son but est de promouvoir une agriculture respectueuse de l'environnement. Elle défend les principes suivant :

1. Le développement de techniques alternatives en agriculture
2. L'accompagnement à la conversion des exploitations vers l'agriculture biologique
3. La représentation des agriculteurs devant les instances publiques
4. La mise en relation entre producteurs et des opérateurs économiques
5. L'information auprès des agriculteurs

Source : Site Web de l'ARDAB : <http://www.corabio.org/index.php/qui-sommes-nous/ardab>



Encadré 5 : L'ARDAB du Rhône

Ce travail s'est étalé de janvier jusqu'en novembre 2016. En 2017, la CCVG a élaboré son cadre stratégique d'intervention en fonction de sa première étape de diagnostic et du partage d'expériences avec les acteurs agricoles locaux. Pour mettre en place son plan d'action définitif, la CCVG a monté des ateliers de travail « très élargis » avec différentes thématiques – schéma d'accueil des activités agricoles, foncier, logements outils de production, projet alimentaire territorial- en associant les agriculteurs du territoire, l'ISARA²⁵, les chambres consulaires, le SMMO et les syndicats d'eau et de rivière ainsi que les partenaires susmentionnés.

Actuellement, la CCVG commence à mettre en place des actions résultant de sa longue démarche de concertation locale. Des actions en partenariat avec la COPAMO²⁶ ont rapidement été mises en place. Pour le reste des actions, elles seront progressivement mises en place d'ici l'année 2030, certaines visant le court et le moyen terme tels des actions de communication sur les productions locales, d'autres agissant sur le plus long terme tels la création d'une ferme intercommunale ou d'un espace test permanent.

Le foncier agricole prend également une place prioritaire dans la stratégie agricole de la CCVG surtout sur sa filière arboricole. Sur le court terme, l'action principale repose sur la communication et la sensibilisation des propriétaires locaux sur l'outil PENAP afin d'encourager la remise en fermage ou la vente du foncier agricole disponible : un publipostage ciblé, des aides à l'hectare, etc. Sur le moyen terme, la CCVG vise à développer un fond de portage d'une moyenne de 30 000 € par an, soit des acquisitions de 2 à 3 ha par an²⁷. L'objectif de la CCVG, serait de créer une ferme intercommunale et des logements agricoles. Selon un technicien de la CCVG, « On est sur une logique de portage de

²⁵ Ecole d'ingénieur spécialisée en agriculture, environnement, développement rural et alimentations ; <https://www.isara.fr/ISARA-LYON>

²⁶ Voir supra, *Le pays Mornantais, la COPAMO* p.33.

²⁷ Sur la CCVG, le prix moyen du m² de foncier agricole est de 1 euro.

foncier avec une approche adaptée à l'agriculteur en face : reconversion professionnelle par exemple ».

La CCVG tente ainsi de construire un projet agri-alimentaire territorial sur la base des besoins locaux, de l'expertise des acteurs locaux et de l'intégration avec d'autres priorités locales telles le développement économique, l'environnement et plus particulièrement la préservation des nappes phréatiques qui alimentent également la métropole de Lyon. La priorité de la collectivité est d'encourager les productions biologiques. Selon un technicien de la chambre d'agriculture : « *Après c'est vrai que les collectivités, elles auraient envie qu'il n'y ait que du bio sur leur territoire ou que des circuits courts. [...]. C'est le cas notamment sur la CCVG. [...]. Mais ce n'est pas des points bloquants, en tout cas sur notre territoire.* »

La communauté de communes du Beaujolais Pierres-Dorées (CCBPD)

La CCBPD a été créée en 2014. Avant 2014, les thématiques agricoles n'étaient pas abordées sur ce secteur. Il a ainsi fallu aux communes membres de se connaître et d'apprendre à travailler ensemble avant d'élaborer leur schéma agricole communautaire qui a été finalisé en mai 2017. La volonté d'élaborer ce schéma repose d'une part sur la compétence agricole que la communauté de communes a prise lors de sa création, et d'autre part sur les difficultés que rencontre localement ce secteur: la crise de la viticulture et le problème de transmissibilité des terres agricoles.

L'objectif principal du projet agricole de la CCBPD est d'apporter des solutions au problème de renouvellement des générations (Figure 1). La CCBPD souhaite s'inscrire comme catalyseur potentiel des activités agricoles du territoire : coordonner l'existant, mettre en lien les acteurs locaux et porter de réflexions sur de nouveaux projets territoriaux.

Dans ce cadre-là, la CCBPD en lien avec la chambre d'agriculture, met en place des actions visant la valorisation et la communication sur ses produits locaux. C'est une entrée très opérationnelle, qui deviendra plus prévisionnelle avec le travail qui va être fait sur les PENAPs. La chambre d'agriculture du Beaujolais œuvre à monter un PAT sur la CCBPD. Selon un technicien de la chambre d'agriculture, ce projet va être la suite logique de la réflexion des élus locaux, quoi qu'ils ne l'aient pas encore bien défini : « *Ils (les élus locaux) ont bien compris et identifié le fait que tout était lié : on pourra maintenir une agriculture du territoire si on arrive à installer des gens et si on leur propose un cadre pour s'installer, en termes de foncier, de bâtiments et d'équipements et également s'il y a une certaine valorisation de leurs produits derrière.* »

La CCBPD s'est engagée dans les PENAPs assez tardivement, suite à l'arrêt des financements PSADER-PENAP. Elle a élaboré son programme d'action en 2016 - qu'il reste à valider par les élus locaux- et travaille actuellement sur la délimitation des périmètres à protéger. En effet, un élu du département qui a fortement porté la politique PENAP, regrette que le département ne soit pas intervenu plus tôt sur la CCBPD : « *Sur le territoire hors Grand Lyon, on a travaillé par communauté de communes. Chaque communauté de communes s'est dite intéressée par la démarche, mais on a travaillé uniquement sur le secteur le plus sensible de l'agglomération : l'Ouest lyonnais, l'Est Lyonnais, l'Ozon, mais on ne s'est pas intéressé au Beaujolais ... parce que le Beaujolais n'était pas prêt à mettre en place des PENAPs et avec la vigne, c'est un problème qui est plus délicat [...]. Si j'ai un regret..., j'aurais aimé que le Beaujolais rentre dans la démarche. Ils ont plutôt un gros problème de restructuration foncière, il faut le résoudre avant les PENAPs.* »

Toutefois, la démarche PENAP dans la CCBPD est reliée à un projet d'intérêt général (PIG) de la plaine des Chères, protégée depuis 1994. La direction départementale des territoires du Rhône (DDT), propose aux élus locaux de ne pas renouveler le PIG si ces derniers mobilisent le dispositif PENAP et protègent les périmètres couverts par le PIG. En effet, selon le responsable du Scot du Beaujolais, le secteur de la plaine des Chères est un secteur « *hautement stratégique pour l'Etat* » : à la sortie de Lyon, plaine agricole d'un seul tenant sur laquelle passent déjà deux autoroutes, forte valeur des sols et puits de captage²⁸. L'Etat ne veut actuellement pas refaire d'étude pour modifier le périmètre du PIG, il est constant et sera renouvelé tous les 3 ans tant qu'il n'y aura pas une garantie de protection de ce secteur par des dispositifs tels que les PENAPs qui permettront la protection foncière à la plaine des Chères.

2.3.2.3. Un projet agricole structurant le projet de territoire : le cas du SMMO

La politique agricole du Syndicat mixte des Monts d'Or (SMMO) se base sur une forte volonté de la collectivité et des élus locaux de préserver l'agriculture sur leur territoire. Cette politique se veut englobante : la collectivité maîtrise le foncier agricole afin de garantir des terres, des bâtiments d'exploitation et des logements pour ses agriculteurs. Depuis les années 2000, le SMMO s'est constitué un portefeuille foncier à cette fin.

La politique agricole du SMMO prend ses fondements dans *l'acquisition foncière* sur la base d'une convention avec la SAFER. La collectivité est actuellement amenée à acheter du foncier agricole par achat direct ou par préemption via la SAFER. Actuellement, le SMMO possède 60 ha de foncier non bâti dont 40 sont mis à disposition d'exploitants du territoire (soit 15 fermiers), 8 bâtiments agricoles et 5 logements d'habitation à vocation agricole loués au prix des arrêtés préfectoraux. Cette politique a permis au SMMO de diversifier ses productions locales et de se spécialiser en productions de circuits par le biais d'ateliers de transformation locale. Selon la directrice du SMMO : « *Aujourd'hui, on répond à ces trois pôles de l'outil d'exploitation [...]. Ça a fait prendre conscience aux élus locaux que, pour maintenir l'agriculture dans le péri-urbain et s'assurer de la transmissibilité des outils sur du long terme, au-delà de la durée de vie de l'acteur économique, il fallait que les outils soient maîtrisés par la collectivité et qu'on reconnaisse l'agriculture comme étant d'intérêt général pour ce territoire, en termes de maintien de la qualité des paysages mais aussi, sur un sujet où il y a une véritable demande sociétale, le fait de pouvoir produire localement des produits de qualité pour alimenter la population.* ».

Le SMMO a utilisé le dispositif PENAP afin de renforcer et développer les actions qu'il menait dans le cadre de sa stratégie agri-alimentaire. Il a mobilisé les financements PENAPs pour acquérir plusieurs hectares de foncier agricole bâti et non bâti. Le tableau suivant représente les acquisitions foncières faites par le SMMO dans le cadre du PSADER-PENAP :

<u>Année</u>	<u>Secteur</u>	<u>Aide apportée</u>
2012	St Cyr, St Didier et Limonest	15 645, 60 €
2012	St Romain	5 720 €
2012	Saint Didier	16 174 €
2014	Poleymieux au Monts d'or	54 000 €

²⁸ De l'autre côté de Lyon - à Miribel Jonage - les autres puits de captage qui dépendent de la nappe de l'Est Lyonnais, sont menacés par des centaines d'ha prévus à l'urbanisation pour de la zone d'activité. La nappe de la plaine des Chères devient dès lors une nappe sécuritaire, qu'il conviendrait de préserver.

2014	St Didier et St Romain	7 600 €
2014	St Cyr et St Romain	4 102 €
2016	St Germain, Collonges et Couzon au Mont d'Or	13 325 €
2016	Poleymieux au mont d'or, de Curis au mont d'or et de Saint Germain au Mont d'Or (GFA Aubépine), sur Germain au Mont d'or, d'Albigny sur Saône, de Curis au Mont d'Or, de Chasselay et de Poleymieux au Mont d'Or	31 791 €
2016	Curis au Mont d'Or	245 000 € ²⁹

Tableau 2 : Bilan des acquisitions foncières faites par le SMMO sur la période 2010- 2016 dans le cadre des PSADER-PENAP.

De même, le SMMO a développé une signalétique des ventes à la ferme présentes sur le territoire ainsi qu'un label *producteurs des Monts d'or* afin de faciliter la commercialisation de leurs productions locales³⁰. La charte signalétique des Monts d'or a été financée à hauteur de 20 700 € en 2012 par les PENAPs. Un des agriculteurs des Monts d'or a été financé pour établir un point de vente à casiers automatiques. Les PENAPs ont également permis de financer un four à pain à un artisan-boulangier afin de lui faciliter la transformation de ses produits.

Ainsi, il apparaît que, malgré les différents projets et démarches que suivent les communautés de communes de l'aire métropolitaine lyonnaise, certaines de leurs problématiques sont communes. La prise de conscience de l'importance de valorisation des productions locales a permis de renouveler l'argumentaire de protection et préservation des espaces agricoles. Il apparaît également que la stratégie alimentaire de l'aire métropolitaine lyonnaise commence *à se faire*. Les acteurs du territoire semblent, suite à l'introduction du dispositif PENAP, réinterroger non seulement le rôle de la préservation du foncier agricole comme levier aux projets agri-alimentaires du territoire, mais également l'enjeu que représente l'alimentation au niveau local. Selon un élu de la chambre d'agriculture : « *Il faut trouver un moyen pour rendre le secteur agricole attractif de nouveau, parce que l'agriculture, c'est la nourriture. C'est fondamental, il nous faut des gens qui puissent nourrir nos populations, avec ce qu'on appelle aujourd'hui la proximité.* »

²⁹ Ce montant n'est pas définitif, c'est l'aide attendue pour ce projet.

³⁰ Site web de la marque collective des Monts d'or : <http://fermierslyonnais.montsdor.com/content/vente-la-ferme>

3. Le cadre théorique mobilisé : la grille d'analyse des biens communs d'E. Ostrom

Dans le cadre de cette recherche, nous avons choisi de mobiliser la grille d'analyse des « biens communs » ou « ressources communes » développée en économie institutionnelle par E. Ostrom (1990). E. Ostrom (1990) propose ainsi un cadre d'analyse relevant de la nouvelle économie institutionnelle (NEI) détaillant les moyens par lesquels des individus sont capables de gérer des ressources communes en dehors des schémas/modèles traditionnels de gestion, où le rôle de l'Etat ou du marché sont prégnants, en mettant en exergue le rôle des institutions dans la pérennisation des ressources locales. Elle s'est en particulier intéressée à la gestion de ressources naturelles telles l'eau et les systèmes d'irrigation, la pêche ainsi que les forêts.

Les institutions sont définies comme toute structure qui guide les actions individuelles et collectives, notamment aux niveaux économique et social (North, 1990). Elles permettent, de définir des incitations qui, sous d'autres contraintes³¹, déterminent les choix de comportement et donnent forme à la performance des sociétés et économies dans le temps. Les institutions peuvent être des règles formelles, des contraintes informelles³² et leurs caractéristiques d'application (North, 1990). Ces institutions déterminent alors les actions permises, les procédures à respecter ainsi que les informations à fournir aux acteurs de la ressource commune (Ostrom, 1990). Ces règles contiennent des prescriptions qui exigent, interdisent et permettent un certain nombre d'actions et de résultats. Ces règles ont un impact certain sur le comportement individuel, sont connues et partagées par la majorité des individus ayant accès à la ressource commune et impliquent des sanctions en cas de non-conformité³³. L'efficacité de ces institutions ne dépend pas exclusivement de l'optimisation des résultats de la ressource - au sens de Pareto - , mais de la stabilité et viabilité de la ressource dans le temps.

3.1. Les principes de définition d'une ressource commune

Toute ressource commune fait partie intégrante d'un environnement plus large, caractérisé par son incertitude et sa complexité. Le cadre d'analyse qu'E. Ostrom définit à cet effet repose sur l'hypothèse suivante : l'information est imparfaite et incomplète dans le sens où les acteurs réunis autour d'un bien commun ne connaissent ni leur productivité, ni le moment à partir duquel la ressource sera surexploitée. La **rationalité** de l'individu est dès lors **limitée**. Dans cet environnement incertain, les institutions auront pour rôle d'optimiser d'une part le potentiel de la ressource et d'autre part, d'inciter les acteurs à préserver leur ressource dans un contexte où la possibilité de fraude et de comportement de passager clandestin est élevée.

Par la suite, la ressource commune, comparée à un bien privé, est non exclusive, sa *non exclusivité* étant liée à des règles précisées d'avance. La ressource commune est également un *bien rival*, à la différence d'un bien collectif : la surexploitation des flux de la ressource commune conduirait à l'épuisement progressif de son stock ; d'où la nécessité d'en limiter l'accès et l'exploitation afin de la préserver et d'en assurer la durabilité.

³¹ Telles que le budget ou les priorités de chaque individu.

³² Normes de comportement, conventions et codes de conduite auto-imposés.

³³ Cette connaissance partagée fait que chaque individu connaît les règles, sait que les autres connaissent les règles et sait que chacun sait que les autres connaissent les règles.

En suivant une méthode d'analyse inductive et d'observations de terrain, E. Ostrom (1990) élabore huit principes caractérisant les bases de la gestion de toute ressource appelée *commune*. Ces huit principes définissent le caractère « commun » de la ressource et garantissent sa gestion efficace (Bottollier-Depois, 2012) :

No.	Le principe	La définition du principe
1.	Toute ressource commune devrait avoir des « limites » bien définies ³⁴	L'organisation de l'action collective autour du bien commun : identification des acteurs qui y ont accès et leurs droits sur la ressource. Le fait de délimiter les frontières de la ressource permet aux acteurs de définir conséquemment des institutions ayant des dispositions particulières à la gestion du bien commun en termes de limites de la ressource elle-même et de limites aux acteurs qui peuvent en bénéficier.
2.	Les règles de gestion de la ressource commune devraient être en cohérence avec les conditions locales	Les règles de gouvernance du commun ne peuvent être détachées des institutions locales déjà établies et acceptées par les acteurs locaux. Ces institutions, définies en congruence avec les institutions locales, mettent en évidence les attributs de la ressource commune ³⁵ .
3.	Les individus impactés par les arrangements collectifs peuvent participer à leurs modifications	Les institutions seront <i>de facto</i> mieux adaptées aux circonstances locales. Les acteurs locaux seront plus à même de coopérer afin de garantir une gestion efficace du bien commun. Les dispositifs de choix collectifs devraient inclure la plupart des acteurs de la ressource.
4.	Le contrôle et la surveillance de la ressource commune devraient émaner de ses acteurs	Ces mécanismes de surveillance sont redevables aux acteurs eux-mêmes. Le contrôle n'est pas fait par des individus qui sont extérieurs à la ressource. La conformité aux institutions prédéfinies devient dès lors quasi-volontaire. De même, le coût du contrôle reste faible puisque le contrôle est assumé par certains acteurs internes à la ressource. Le coût engagé à ce niveau-là, est celui de l'obtention de l'information sur le comportement des autres acteurs engagés dans la ressource et sur ses conséquences ³⁶ .
5.	Des sanctions graduelles sont applicables à la violation des règles opérationnelles de la gestion de la ressource commune	La transgression des règles permet aux individus qui ne le font pas d'être plus confiants quant à la gestion de la ressource elle-même. Ceci permettrait également de réduire la probabilité de comportements de passagers clandestins.
6.	L'existence de mécanisme de résolution de conflits rapides et peu coûteux	Les acteurs de la ressource ont un accès rapide à des arènes à faible coût qui permettent de résoudre les conflits entre les utilisateurs de la ressource et entre utilisateurs et gestionnaires de la ressource.

³⁴ Ce principe permettrait d'éviter la surexploitation de la ressource par exemple.

³⁵ À titre d'exemple, les règles de travail à l'intérieur du commun ne peuvent sortir du cadre légal défini par la loi du pays en question.

³⁶ Plus le nombre d'individus ayant accès au commun est limité (cf. principe 1) et plus ce coût est faible dans le sens où les actions d'autrui ainsi que leurs résultats seront plus prévisibles.

7.	La reconnaissance minimale des droits à l'auto-organisation et ce par des autorités externes à la ressource elle-même	Le droit des acteurs à concevoir leurs propres institutions ne doit pas être contesté par les autorités gouvernementales extérieures à la ressource.
8.	Les institutions imbriquées dans des systèmes d'institutions plus larges ³⁷	La gestion de la ressource que ce soit au niveau de son utilisation, la provision, le renforcement des institutions existantes, la résolution de conflits, autrement dit sa gouvernance, est organisée dans plusieurs couches d'institutions imbriquées. Les arènes d'intervention sont multiples dans ce cas-là et rendent la gestion du commun plus pragmatique.

Tableau 3: Les principes de gestion des ressources communes, adapté d'E. Ostrom, 1990.

Les institutions jugées comme stables par E. Ostrom (1990), cumulent ces huit principes. En effet, la gestion du bien commun à partir des principes susmentionnés, résout le dilemme du premier ordre relatif à tout mode de gestion collective : ce mode de gestion permet aux individus d'être collectivement encouragés à le respecter. Autrement dit, le dilemme du premier ordre correspond aux modalités qui permettent aux individus de gérer efficacement la ressource commune. Cependant, ces principes de conception laissent le dilemme de second ordre en veille. Ce dilemme de second ordre est défini sur la base des incitations individuelles à gérer une ressource commune et à élaborer un système de gestion basé sur les huit principes susmentionnés. Les coûts associés à la gestion d'un tel système peuvent décourager des acteurs à s'y résoudre, d'où la situation d'inaction. Il existerait toujours d'autres institutions capables d'offrir ces bénéfices sous forme d'un bien collectif dont les individus bénéficieraient gratuitement.

3.2. L'analyse du changement institutionnel

Le changement institutionnel réside dans le fait de faire émerger de nouvelles règles – et donc institutions – capables d'optimiser l'accès et la gestion de la ressource commune dans un environnement complexe et incertain (North, 1990). E. Ostrom (1990) identifie trois niveaux de règles (ou arènes) qui déterminent de façon cumulative les actions et résultats obtenus de/par la ressource et par-là, les possibilités de changements institutionnels que connaît une ressource dans le temps :

1. *Les règles opérationnelles* qui impactent les décisions quotidiennes des utilisateurs prescrivant où et à quel moment retirer les unités de ressource, qui contrôlent les actions des autres et par quels moyens, quelle information doit être partagée, et quelles récompenses/sanctions vont être assignées pour différents niveaux d'actions et de résultats,

2. *Les règles de choix collectifs* qui permettent aux différents acteurs d'élaborer les politiques de gestion des ressources communes,

3. *Les règles de choix constitutionnels* qui découlent d'un cadre législatif plus large et ont un effet sur les activités opérationnelles (North, 1990). Les changements à ce niveau sont difficiles à

³⁷E. Ostrom (1990) ajoute un huitième principe de conception pour les communs qui font partie de systèmes plus larges.

mettre en place et plus coûteux, ce qui augmente la stabilité des décisions mutuelles des individus interagissant dans un ensemble de règles définies à l'avance.

Le changement des règles dans une arène suppose un ensemble de règles fixes dans les autres arènes. L'analyse des institutions à un niveau strictement opérationnel n'est donc pas suffisante. L'évolution des règles de choix constitutionnel, quant à elles, implique un changement des règles dans les deux autres arènes. Il est alors nécessaire d'osciller continuellement entre les arènes opérationnelles, collectives et constitutionnelles afin de faire ressortir les modalités de gestion effectives caractérisant le bien commun.

Dans la continuité de ses travaux sur les biens communs, E. Ostrom (2005) identifie plusieurs dimensions caractérisant la gestion d'une ressource commune, dimensions découlant de sa classification de règles principale (Ostrom, 1990) qui permet d'analyser les différents stades d'un processus décisionnel (Basurto *et al.*, 2011). Les règles de choix opérationnels et les règles de choix collectifs se basent sur sept *dimensions opératoires* structurant toute situation d'action: *acteurs, rôles, actions, contrôle, résultats, coûts-bénéfices, la disponibilité de l'information*. Ces dimensions opératoires ont servi de base à la construction du système analytique de règles proposé par E. Ostrom. Seules les règles de choix constitutionnel n'ont pas été déclinées en un système analytique (Tableau 4), puisqu'elles dépendent d'un cadre législatif plus large dépassant le seul cadre de la ressource commune. Les règles de choix constitutionnel influencent les deux autres niveaux de règles et en déterminent les orientations, puisque la gestion efficace d'une ressource commune se veut en cohérence avec les conditions locales et nationales (Tableau 3).

<u>Classification de règles</u>	<u>Système analytique de règles</u>	<u>Définition</u>	<u>Etat à défaut : situation de référence³⁸</u>
Règles de choix opérationnel	Définition des rôles	Fonctions que pourrait occuper chaque acteur dans des situations d'actions différentes	Pas de définition formelle des rôles
	Accès aux rôles	Acteurs éligibles à un rôle, processus qui détermine cette éligibilité et les moyens par lesquels un acteur peut quitter un rôle	Pas de définition de rôles pour chaque individu
	Allocation des ressources	Ce que peut faire l'acteur occupant un rôle à un temps t du processus de prise de décision.	Tout peut être fait à n'importe quel moment
	Information	Circulation de l'information	Toutes les informations peuvent être communiquées par n'importe quel canal
	Contribution-rétribution	Analyse coûts-bénéfices sur la base des actions menées	Tous les résultats sont attribuables à tous les joueurs

³⁸L'état à défaut représente une situation hypothétique où, dans une situation d'action, il n'existe aucune règle qui détermine le comportement à adopter.

Règles de choix collectif	Ciblage des usages	Résultat à atteindre/ ne pas atteindre	Tous les usages peuvent être choisis par les acteurs
	Procédure de prise de décision collective	Acteurs éligibles à prendre une décision et à définir les résultats à atteindre	Indépendance entre les acteurs, résultats collectifs comme simple agrégation des résultats individuels

Tableau 4 : Système de règles permettant d'analyser le changement institutionnel, adapté d'Ostrom et Basurto, 2011.

La bonne définition et le bon cadrage du système analytique de règles permettent une gestion efficace de la ressource commune. Des combinaisons différentes de ces sept règles donnent naissance à des situations d'actions différentes.

3.3. La propriété comme faisceau de droits

La définition de la propriété émanant du droit romain précise qu'elle comprend *de fait* trois composantes : l'*Usus*, le *Fructus* et l'*Abusus* (Léger, 2015). L'*usus* constitue le droit de choisir et de décider de l'usage du foncier ; le *fructus* représente le droit de bénéficier des fruits du foncier et l'*abusus* est le droit de vendre le terrain, de l'aliéner.

Le modèle d'analyse des droits de propriété d'E. Ostrom et E. Schlager (1992) permet, dans la prolongation des notions d'*Usus*, de *Fructus* et d'*Abusus* relatives au foncier, de mettre en exergue la transformation de la conception de la propriété pour toute ressource commune. L'analyse d'E. Ostrom n'œuvre pas à identifier des grandes catégories de propriété, mais de montrer comment, sur la base de droits identiques, plusieurs régimes de propriété peuvent être construits (Weinsten, 2013).

La propriété est définie comme un faisceau de droits où les individus auraient plusieurs droits relatifs à une même ressource commune : des droits d'accès et de prélèvement, des droits de gestion, des droits d'exclusion et des droits d'aliénation. Ceci permettrait à plusieurs groupes d'individus possédant chacun des droits découlant de règles communes préétablies, de gérer collectivement une ressource commune. Ces groupes d'acteurs sont les suivants : les propriétaires, les propriétaires sans droit d'aliénation, les détenteurs de droits de gestion et d'usage, et les utilisateurs autorisés. Le tableau suivant résume les droits de chacun des groupes d'acteurs précités :

<u>Droits</u> \ <u>Acteurs</u>	<u>1. Propriétaire</u>	<u>2. Possesseur</u>	<u>3. Détenteur de droits d'usage et de gestion</u>	<u>4. Utilisateur autorisé</u>
Accès et prélèvement : Droit d'entrer une propriété physique définie et le droit d'obtenir le "produits" d'une ressource - <i>Fructus</i>	x	x	x	x
Gestion : Le droit de réglementer les modes d'utilisation interne et de	x	x	x	

transformer la ressource en l'améliorant- <i>Usus</i>				
Exclusion : Le droit de déterminer qui aura un droit d'accès et comment ce droit peut être transféré	x	x		
Aliénation : Le droit de vendre (<i>Abusus</i>) ou de louer les droits de choix collectifs susmentionnés	x			

Tableau 5 : Les groupes d'acteurs et leurs droits autour d'un bien commun : un exemple, *Ostrom et Schalger, 1992*.

La gouvernance de la ressource commune se fait au niveau de deux séries d'acteurs : le propriétaire qui maîtrise son bien, et les détenteurs de droits d'usage et de gestion qui en déterminent les orientations. La gouvernance de la ressource commune acquiert une nouvelle dimension : la coordination entre propriété et usage de la ressource commune. Ceci implique la gestion d'une ressource qui va au-delà de la seule dimension de propriété et de possession de la ressource.

Ainsi, cette grille de lecture permet d'avoir une vision globale des implications d'une ressource commune sur les configurations d'acteurs et leurs stratégies d'actions découlant de situations de règles différentes.

4. Les hypothèses de travail

Dans ce contexte, nous avons formulé trois hypothèses de travail que nous chercherons à confirmer ou à infirmer dans ce mémoire.

Hypothèse 1 : le foncier agricole comme ressource commune

Le dispositif PAEN a permis au foncier agricole d'acquérir un statut de bien commun tel que le définit E. Ostrom (1990) et permet de répondre au critère de « coopération incrémentale » puisqu'il encourage les collaborations au niveau intercommunal, communal et entre acteurs du monde agricole.

Hypothèse 2 : les changements institutionnels et organisationnels induits par le dispositif PAEN

Le dispositif PAEN est source d'une évolution institutionnelle et organisationnelle suite à laquelle les règles d'action et les stratégies d'acteurs impliqués dans la gestion de la ressource foncière changent. Les modalités de prise de décision des élus locaux évoluent avec les PAENs et suscitent diverses « réactions » chez les différents acteurs locaux : conflits, résistances au changement, stratégies d'acteurs tendant à faire réussir/échouer la démarche PAEN.

Hypothèse 3 : l'impact des PAENs sur les droits de propriété

Le dispositif PAEN fait évoluer les droits de propriété des terrains agricoles en limitant les options de vente des terres agricoles d'une part, et les usages du sol de l'autre. Le faisceau de droits lié à la propriété évolue, ainsi que les obligations des acteurs locaux vis-à-vis de la ressource commune.

L'analyse croisée de notre grille théorique avec les résultats de nos enquêtes de terrain, nous a permis de mettre en évidence **3 résultats** présentés dans ce qui suit.

Partie II : Les évolutions induites par le dispositif PENAP à la lumière du cadre d'analyse d'E. Ostrom

1. Le foncier agricole comme nouvelle ressource commune

Le dispositif PENAP constitue une *règle de choix constitutionnel* au sens d'E. Ostrom. Il permet de stabiliser l'usage du foncier agricole pour une durée d'au moins 30 ans : la vocation agricole des terrains n'est plus réversible : les zonages n'ont pas de date de fin de validité et tout déclassement de PENAP n'est possible que par décret ministériel. Dans ce cadre, les nouvelles règles mises en place par les acteurs locaux, ainsi que les principes édictés par la loi- la priorité au financement de projets collectifs ou la concertation règlementaire en amont du zonage PENAP - permettent au foncier agricole d'intégrer la sphère de la gestion commune, et par là attribuent au foncier agricole le statut d'une *ressource commune* au sens d'E. Ostrom (1990).

1.1. Un nouveau statut attribué au foncier agricole : le rôle des PENAPs

La gouvernance se développant autour du foncier agricole, se fait dans le respect des huit principes de conception développés dans la première partie (Tableau 3). Ce premier résultat est discuté ici à la lumière de notre enquête de terrain sur le dispositif PENAP.

<u>Le principe</u>	<u>L'application/ la non application de ces principes au foncier agricole</u>
Toute ressource commune devrait avoir des « limites » bien définies	Oui, même s'il reste des groupes d'acteurs exclus de la démarche
Les règles de gestion du bien commun devraient être en cohérence avec les conditions locales	Oui
Les individus impactés par les arrangements collectifs peuvent participer à leurs modifications	Oui, avec la limite du groupe des propriétaires fonciers
Le contrôle et la surveillance de la ressource commune devraient émaner de ses acteurs	Non, contrôlé par l'intervention de l'Etat
Des sanctions graduelles sont applicables à la violation des règles opérationnelles de la gestion du commun	Non, contrôlé par l'intervention de l'Etat
La reconnaissance minimale des droits à l'auto-organisation et ce par des autorités externes à la ressource elle-même	Oui
L'existence de mécanisme de résolution de conflits rapides et peu coûteux	Oui, en fonction des territoires et en fonction des groupes d'acteurs impliqués dans la démarche
Les institutions imbriquées dans des systèmes d'institutions plus larges	Oui, les documents d'urbanisme

Tableau 6 : Application des principes de gestion d'une ressource commune au foncier agricole (dispositif PENAP).

Toute ressource commune doit avoir des limites bien définies (principe 1)

Les acteurs ayant accès à la phase de délimitation des périmètres sont déterminés en amont de la procédure PENAP : élus locaux, profession agricole et associations naturalistes et environnementalistes. C'est ce groupe d'acteurs qui détermine par la suite les limites de la ressource commune. A travers leur zonage, ils déterminent les limites de la ressource foncière allouée à la gestion collective. Plus tard, au niveau de l'élaboration des programmes d'action, ils incluent plusieurs partenaires ayant chacun des droits différents sur la ressource foncière. Il reste certes des groupes d'acteurs qui ne sont pas inclus dans ces processus tels les propriétaires fonciers. Cependant, le fait de définir des limites à la ressource commune implique nécessairement l'exclusion de certains groupes d'acteurs : les ressources communes ne sont pas des ressources en libre accès (Fennell, 2011)³⁹.

Selon un élu du département du Rhône : « *On s'était posé la question au départ, si on faisait un groupe des propriétaires. Et on a dit, si on va faire un groupe des propriétaires, ça va être le vrai bazar parce qu'on voyait les réactions qu'ils pouvaient avoir [...].* »

Se pose alors le paradoxe de la limite de la ressource foncière agricole : à un niveau de gouvernance, les propriétaires sont exclus de la démarche PENAP et, au niveau le plus concret et pragmatique - projets et agriculture les décisions concernant la gestion du sol agricole reviennent aux propriétaires.

Par la suite, les différentes phases de la démarche PENAP, ont permis d'élargir le cercle d'acteurs associés à la gestion de la ressource commune et ce en fonction des besoins locaux. A titre d'exemple, la CCGV a associé dans ses réunions de concertation un panel d'acteur traitant de façon très diversifiée de la question agricole, allant de la nature des productions agricoles à valoriser (ARDAB) à l'acquisition des terres agricoles (Terres de liens). Ceci apparaît également dans les projets mis en place par chaque communauté de communes et par les acteurs associés à ces projets.

Les règles de gestion de la ressource commune devraient être en cohérence avec les conditions locales (principe 2)

Le choix des périmètres agricoles à protéger ne peut se faire que dans les zones A et N du PLU. Il existe ainsi un certain cadre à l'intervention des acteurs locaux qui, est en cohérence avec les conditions locales représentées par les documents d'urbanisme et qui, participe à la définition des limites d'intervention sur le foncier agricole.

Selon le responsable du Scot du Beaujolais : « *Les PLUs n'ont pas besoin de se réadapter aux PENAPs, parce qu'ils se font en zone N ou A des PLUs. Les PENAPs sont les plus restrictifs, mais ça reste complémentaire. Ils seront annexés au Scot, mais le Scot ne sera pas modifié pour intégrer la question des PENAPs. On est un document de rang supérieur. C'est eux qui doivent être compatibles avec le Scot et avec les PLUs [...].* »

Selon un élu du département du Rhône, dans la phase de la délimitation des périmètres : « *Il faut dire une chose, on a été quand même beaucoup aidé dans le Rhône, parce que, dans la plupart des communes, les PLUs étaient en place.* » Ceci permet de diminuer les tensions et conflits éventuels entre acteurs locaux, notamment au niveau du groupe des propriétaires. Selon un élu du

³⁹ Open-access resources.

département, « *Le fait qu'on travaille sur les zones N et A des PLUs, fait que la décision du zonage est déjà prise.* »

Dans l'élaboration des programmes d'actions, la totalité des acteurs interviewés étaient alignés sur **la volonté** d'élaborer des projets qui émanent des conditions de travail des agriculteurs et de leurs besoins effectifs. Ceci apparaît dans les premières évaluations des programmes d'actions PSADER-PENAP des techniciens de la chambre d'agriculture. Selon un technicien de la chambre d'agriculture, « *On sait qu'on a accompagné des choses, on sait qu'on n'a pas assez initié des choses, on a accompagné les projets autour du foncier, autour de l'économie, là où il y a des besoins des agriculteurs et après sur d'autres problématiques qu'il fallait plus porter, on n'a jamais essayé d'initier un travail, de faire de l'information, de sensibiliser les gens.* » , « *il faut qu'on se pose les bonnes questions pour voir si le cadre qui était posé ne correspond pas au besoin des acteurs.* »

Ainsi, les programmes d'actions PENAPs ont tenté d'être alignés aux conditions locales en répondant aux besoins des agriculteurs du territoire.

Les individus impactés par les arrangements collectifs peuvent participer à leurs modifications (principe 3)

Une des caractéristiques du dispositif PENAP est qu'il passe outre la dichotomie existant entre le secteur public et le secteur privé : les acteurs, qu'ils soient publics ou privés, sont invités à participer à la gouvernance de la ressource. Ce modèle mixte d'intervention tend à placer les acteurs publics et privés à pied d'égalité face aux décisions concernant la **gestion et gouvernance** de la ressource commune.

Dans notre cas, les individus essentiellement impactés par les arrangements collectifs sont les agriculteurs et les propriétaires. L'élaboration des programmes d'actions PENAPs permet aux groupes d'acteurs locaux de déterminer collectivement le projet agricole de leur territoire. Dans les réunions d'élaboration des programmes d'action, les agriculteurs du territoire étaient représentés par le référent agricole de chaque commune. De même, dans la vallée du Garon, des référents agricoles par filière étaient associés aux réunions d'élaboration du programme d'action. Ceci a permis, au niveau de l'Ouest Lyonnais, de faire ressortir les besoins locaux du groupe d'agriculteurs d'une part, et de leur permettre non seulement de modifier les arrangements collectifs, mais de les concevoir. Selon un technicien de l'AML, « *Dans l'Ouest, malgré les diversités agricoles, le territoire est plus homogène et il y a une plus grande habitude de parler ensemble de ces questions-là : L'Arbresle, la COPAMO et la vallée du Garon, ont un historique de dialogue sur la question agricole, plus fort que l'Est Lyonnais [...].* »

Au niveau de l'Est Lyonnais, où le dialogue sur les questions agricoles est en construction et ce grâce aux PENAPs, cette condition était moins observée. Selon un technicien de la chambre d'agriculture, « *L'agglomération était aussi un territoire de PSADER sauf que la présence de Lyon centralisait les questions et la présence de territoires agricoles beaucoup plus disparates, a fait que Lyon centralisait des questions de territoires différents alors que dans l'Ouest lyonnais c'était des territoires égaux et homogènes qui se parlaient entre eux. Et dans l'agglomération, c'est Lyon qui a la compétence d'animation PSADER (compétence, financement et animation) et pas le rassemblement de territoires agricoles relativement homogènes. Dans l'ouest, le dialogue est plus horizontal.* »

Cependant, le programme d'action de l'Est lyonnais a permis aux agriculteurs de participer à la modification des arrangements collectifs puisque les initiatives de projets de territoire émergeaient en fonction de leur demande. Selon un technicien de la chambre d'agriculture : « *Les collectivités ont tendance à soutenir des projets, mais ils ne sont pas forcément force de proposition.* »

La nouvelle configuration des rapports entre acteurs locaux permet cette évolution : **il n'existe plus un seul et unique acteur qui intervient sur le foncier agricole, mais les décisions concernant ces interventions se font de plus en plus à un niveau collectif.**

L'élaboration des documents d'urbanisme suscite certes plusieurs débats et négociations entre acteurs, mais ils restent principalement dans la sphère de la gestion publique : intercommunalités et communes membres participent à l'élaboration de ces documents, la société civile ou ses représentants pouvant faire valoir leurs droits lors de l'enquête publique. Cependant via les PENAPs, le foncier agricole intègre la sphère de la gestion collective à travers l'association de différents groupes d'acteurs dans la démarche. L'espace agricole n'est plus uniquement considéré comme une ressource commune au niveau intercommunal (Martin *et al.* 2006), mais comme une ressource dont la gestion se fait au niveau intercommunal, communal et même local : associations, profession agricole, propriétaires fonciers et agriculteurs.

Il existe cependant une distorsion à ce principe : le groupe des propriétaires. Il est uniquement informé des résultats du zonage par le biais de l'enquête publique où il peut faire valoir ses droits, mais ceci n'a pas la même incidence sur le projet agricole du territoire. Les requêtes et suggestions du groupe des propriétaires ne sont pas considérées au même titre que celles des acteurs associés en amont du vote des périmètres ou des priorités agri-alimentaires du territoire.

Le contrôle et la surveillance de la ressource commune devraient émaner de ses acteurs et des sanctions graduelles sont applicables à la violation des règles opérationnelles de la gestion du commun (principes 4 et 5)

Ces deux principes se trouvent renforcés et « verrouillés » grâce au dispositif PENAP. La voie de modification des périmètres protégés- décret ministériel- ainsi que l'inscription des PENAPs dans les documents d'urbanisme ne donnent pas lieu à des possibilités de contrôle ou de sanctions graduelles et diminuent les coûts associés au contrôle de la ressource.

Ceci garantit certes la préservation de la vocation agricole des terres et par-là, la solidité et l'effectivité du dispositif PENAP. Cependant, au niveau institutionnel, se pose la question de la réelle volonté publique à ce que les terres agricoles soient gérées collectivement. L'Etat souhaite effectivement décentraliser et déplacer le processus de prise de décision vers les échelons locaux, mais il le fait en gardant toujours un frein à l'autonomie locale. Ce frein apparaît particulièrement au niveau de ces deux principes qui sont par ailleurs les deux les plus contraignants à mettre en place.

L'existence de mécanisme de résolution de conflits rapides et peu coûteux (principe 6)

La chambre d'agriculture a accompagné toute la démarche PENAP. Elle a joué le rôle de médiatrice entre les différents acteurs locaux leur permettant de se rencontrer et de dépasser les conflits et tensions qu'ils rencontraient. L'agence d'urbanisme de Lyon a eu un rôle similaire dans les démarches de l'Est et de l'Ouest lyonnais, mais elle intervenait principalement au niveau de l'élaboration du programme d'action. De même, les réunions répétées entre les différents

groupements d'acteurs - COPILs, réunions de concertation, réunions agricoles -, permettaient de traiter des points de blocage présents entre ces acteurs. Selon un élu du département, « *Dans les associations environnementalistes, il y avait au départ la chasse et les agriculteurs avec les chasseurs ça n'allait pas bien, ça s'est un peu chauffé, jusqu'au moment où la chambre d'agriculture a dit : les associations environnementalistes vous allez toutes vous réunir ensemble et parler d'une seule voix... Et ça a permis d'apaiser les difficultés, et autant les premières années les réunions entre environnementalistes et agriculteurs étaient tendues, autant à la fin ils étaient à peu près d'accord.* »

Le rôle de médiation que jouaient les acteurs tels les chambres d'agriculture ou l'agence d'urbanisme de Lyon a permis de résoudre les conflits entre acteurs. Le coût qui était engagé à ce niveau était celui du temps d'aboutissement de la démarche PENAP sur l'AML : 6 ans. Mais ceci ne constituait pas un frein au développement de cette politique au niveau du département parce que le souhait du département était, selon un élu du département, « *[...] que tout soit validé par enquête publique avant les élections départementales de 2014* ».

Après le vote des périmètres PENAPs, les décisions concernant les orientations à donner à la ressource foncière se font entre les acteurs du monde agricole. Leur crainte, essentiellement reliée à la perte d'hectares agricoles n'a plus lieu d'être, ce qui a réduit les possibilités d'éventuelles tensions entre eux. Au niveau de l'AML, selon les différents techniciens des chambres d'agriculture, les acteurs du monde agricole étaient généralement alignés sur les mêmes objectifs agricoles, ce qui a facilité les négociations et a réduit les possibilités de conflits. Cependant, ce mécanisme de résolution de conflits pourrait ne pas aboutir, comme cela a été le cas à la communauté d'agglomération du pays voironnais (région urbaine de Grenoble) où le projet de PAEN n'a pas vu le jour à cause de l'opposition de la profession agricole au droit de préemption attaché aux PAENs.

Par la suite, au niveau de l'enquête publique, il n'y a pas eu de fortes réclamations de la part des propriétaires, ce qui n'a pas donné lieu à des conflits. Selon un élu du département, « *Sur la protection sur 50 000 hectares, on a dû avoir une cinquantaine de réclamations [...]; réclamation d'autant plus forte plus on se rapprochait de la métropole de Lyon, et là, il n'y a pas de miracles ; c'était inévitable.* »

La reconnaissance minimale des droits à l'auto-organisation et ce par des autorités externes à la ressource elle-même (principe 7)

Etant donné que l'acteur public est inclus dans la démarche PENAP, il reconnaît non seulement le droit des acteurs locaux à s'auto-organiser, mais aussi, il trouve des moyens pour encourager cette auto-organisation - concertation, partage de foncier agricole, etc. -, sans pour autant donner l'autonomie totale aux acteurs locaux.

Selon un élu du département : « *Le conseil général du Rhône s'est rendu compte que s'il voulait arriver à un résultat, il fallait bien qu'il mène une politique commune entre les trois groupes d'acteurs associés à la question agricole.* »

Le dispositif PENAP encourage les projets collectifs et encourage les formes de gestion telles les coopératives ou les groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC). Par la suite, les rôles des acteurs sont déterminés en amont des nouveaux projets agricoles et sont acceptés par les élus locaux : la collectivité joue le rôle d'accompagnement financier et de partage d'expertise au projet

agricole, l'agriculteur met en place ce projet et le propriétaire foncier signe un bail rural avec l'agriculteur qui souhaite s'installer sur ses terres. Dans le cas des Monts d'or, le SMMO utilise l'outil de l'acquisition foncière afin de protéger le rôle de chacun des acteurs susmentionnés. En se substituant aux propriétaires, il se positionne comme acteur central de la gestion des terres agricoles. Le SMMO considère que les droits à l'auto-organisation ne sont efficaces que lorsqu'un acteur public a le droit et les moyens d'acquiescer du foncier agricole. L'acquisition de terres agricoles est pour lui le moyen qui sert à prioriser l'intérêt général aux intérêts particuliers.

Les institutions imbriquées dans des systèmes d'institutions plus larges (principe 8)

Ce principe s'applique également au foncier agricole dans le sens où la gouvernance agricole s'organiserait à différents niveaux : la délimitation des périmètres ou le zonage PENAPs ; le programme d'action et sa mise en place, ainsi que les agriculteurs et leur implication dans des projets collectifs. Selon un élu du département du Rhône : « *La protection c'était un objectif, mais ce n'était pas l'objectif unique, parce que si on voulait une protection, c'est pour que derrière on puisse avoir un projet sur l'installation notamment et puis mettre en place une politique qui aide le développement des zones agricoles avec un projet travaillé par les élus, les agriculteurs et les associations environnementalistes.* »

Ceci montre que la gouvernance du foncier agricole se construit à plusieurs niveaux et implique une coordination entre différents acteurs. Cela pourrait potentiellement présenter des difficultés dans la gestion collective de la ressource commune. A titre d'exemple, selon un élu du département : « *Le plus difficile dans cette opération, ça a été d'arriver à définir des projets avec les agriculteurs ; d'inventer des projets, d'imaginer qu'elle pouvait être l'orientation de l'agriculture dans un département qui est quand même très urbain, et j'ai été quand même un peu étonné, peut être que là-dessus, la chambre d'agriculture du Rhône n'était pas très en avance* ».

Le foncier agricole est également imbriqué dans des institutions plus larges que sont les documents d'urbanisme qui facilitent sa gestion, dans le sens de la réduction des possibilités de conflits avec les acteurs externes au monde agricole puisque les PENAPs ne portent aucunement atteintes aux zones urbanisables.

1.2. Les moyens par lesquels le dispositif PENAP permet de résoudre les dilemmes rattachés à la gestion de la ressource foncière

Selon E. Ostrom (1990), toute ressource commune efficace devrait être capable de résoudre les dilemmes de *premier et de second ordre* relatifs à la gestion de ressources communes. La stabilité offerte par le dispositif PENAP permet aux acteurs locaux d'être encouragés à développer des projets innovants sur leurs terrains agricoles protégés : la mise en commun de moyens individuels ne mènerait pas dans ce cas à une situation sous-optimale mais permettrait au contraire, de tirer profit de l'effort collectif investi dans la ressource. Les acteurs du monde agricole, trouvant plusieurs bénéfices à investir dans la démarche PENAP, sont engagés à respecter la ressource foncière agricole. De même, les PENAPs, malgré l'exclusion des propriétaires de la démarche, ont permis à ces derniers de se trouver dans cette même situation : ayant perdu la possibilité de construire sur leurs terres agricoles, ils essaient de trouver leur rentabilité en allant dans le sens de la préservation des terrains agricoles. Selon un technicien de l'agence d'urbanisme de Lyon, « *Les propriétaires comprenant qu'ils sont en PENAP, veulent remettre leurs terrains à l'exploitation et c'est un peu cette acculturation des*

gens du territoire, les propriétaires, qui fait évoluer les comportements. Dans les Monts d'or, c'est même des propriétaires qui vont solliciter le SMMO pour leur vendre leur terrain : ils ont compris qu'il n'y avait plus d'intérêt spéculatif là-dessus et qu'ils ne veulent pas avoir à charge l'entretien ou la gestion d'une location d'un exploitant. Ce n'est pas encore généralisé, mais ça se fait de proche en proche. Les notaires commencent à être sensibilisés à la question aussi, ça étend le rayonnement de l'outil chez les propriétaires. C'était l'effet espéré mais non garanti des PENAP : changement du comportement des propriétaires ».

Le dilemme de second ordre est également résolu dans le cas de l'aire métropolitaine lyonnaise par la forte volonté politique du département de s'engager dans les PENAPs, notamment grâce à la volonté d'un élu du département M. Paul Delorme. Avant d'être élu au département, P. Delorme était le maire de Mornant, il a été élu au conseil général du Rhône en 1994 chargé de mission sociale et en même temps, il a été élu président de la Communauté de communes du pays Mornantais (COPAMO) en 1996⁴⁰. En 1997, il crée l'association Accolade qui regroupait les 4 communautés de communes de l'Ouest Lyonnais. En 2000, en tant que vice-président de conseil général, il a été responsable de l'agriculture du Rhône. En 2005, et avec la loi de DTR, M. Delorme trouvait nécessaire que le département se saisisse de cette compétence : « [...] parce que le département du Rhône était en pleine expansion, il prend en moyenne 18 000 habitants par an [...], et on avait fait faire une étude complète du département sur la pression foncière et on a bien vu l'extension des zones d'urbanisation tout autour de Lyon, et puis une pression qui allait en s'accéléralant au détriment des zones agricoles. Cette extension était un peu contraire avec la politique que voulait mettre en place, à l'époque la communauté urbaine parce qu'elle avait compris très vite que l'avenir était au circuit de proximité pour l'alimentation de la ville et que, si on n'avait plus de terrains autour de Lyon, ça allait poser un problème important d'alimentation [...]. Je pense que, sur un département comme celui-ci, c'est l'avenir de l'agriculture qui se joue. »

Le parcours professionnel de cet élu explique son engagement fort dans la préservation de l'agriculture de l'Ouest Lyonnais. Le vote du conseil général pour la compétence PENAP n'a cependant pas été unanime : les opposants étaient majoritairement des Républicains. Sur 54 voix du conseil général, il y a eu 40 voix positives. Sans une vraie volonté politique du département, cette politique n'aurait pas abouti, et c'est d'ailleurs ceci qui permet de résoudre le dilemme de second ordre. Cette volonté du département a même incité les communautés de communes à s'engager dans les PENAPs : le discours porté par le département à cet effet était très convaincant.

L'accumulation de dispositifs reliés aux questions agricoles et foncières au fil du temps, pourrait se transformer en un savoir-faire/sensibilisation spécifique intéressant les élus d'une collectivité et pourrait influencer leurs choix futurs d'intervention sur le marché foncier. Au niveau de l'AML, les projets nature développés dans les années 1990 ont participé à la sensibilisation des élus locaux à la question agricole. Un effet d'apprentissage se construisant au fil du temps a permis de modeler les choix des élus du département du Rhône, notamment les choix de M. Paul Delorme.

Plus globalement, le dilemme du second ordre pourrait expliquer la décision de plusieurs départements français de ne pas s'engager dans la démarche PENAP : les incitations du département pourraient porter sur d'autres priorités locales.

⁴⁰ Premier président de la COPAMO.

→ Synthèse du premier résultat :

Le dispositif PENAP permet au foncier agricole d'acquérir le statut d'une ressource commune. Deux observations conjointes nous ont permis d'aboutir à ce résultat. Premièrement, le foncier agricole répond aux principes de gestion d'une ressource commune définis par E. Ostrom (1990), avec l'intervention de l'Etat qui permet de stabiliser certains de ces principes (4 et 5) même si elle empêche les acteurs de la ressource commune de définir leurs modalités de contrôle et de surveillance et conséquemment les sanctions relatives à un mésusage de la ressource commune. Deuxièmement, le dispositif PENAP, tel qu'il a été mobilisé dans le Rhône, permet de résoudre les dilemmes rattachés à la gestion de toute ressource commune.

2. Le changement institutionnel et organisationnel induit par l'introduction des PENAPs : une analyse comparative des outils fonciers mis à la disposition des collectivités locales

Le dispositif PENAP s'inscrit dans des systèmes d'acteurs et de règles complexes constituant un environnement institutionnel dynamique et en continuelle évolution. Il serait dès lors pertinent d'identifier ce que génèrent les PENAPs comme éléments stables, analysables dans différents contextes, qui serviraient à mettre en exergue l'évolution institutionnelle que permet le dispositif.

A la lumière des dispositifs fonciers à disposition des collectivités locales, ce chapitre analyse les évolutions de règles induites par la mise en œuvre des PENAPs. Sur la base du système analytique de règles proposé par E. Ostrom et X. Basurto (Tableau 4) et des résultats de notre investigation de terrain, nous présentons les différentes configurations d'acteurs et de règles issues des outils et dispositifs foncier mis à la disposition des collectivités locales ainsi que leurs impacts sur la préservation du foncier agricole et, plus globalement, sur les politiques agri-alimentaires locales.

2.1. L'inclusion de l'espace agricole dans la planification territoriale : le rôle des documents d'urbanisme

Les documents d'urbanisme représentent eux-mêmes des règles de *choix constitutionnels* au sens d'Ostrom. Ils sont stables, révisés tous les 10 ans, et sont porteurs d'un projet de territoire intégré, cadre pour le développement de politiques agri-alimentaires locales. Autrement dit, ils orientent les règles de choix collectifs, négociées, et les règles opérationnelles.

Document d'urbanisme Règle	Scot	PLU ⁴¹
Définition des rôles	R1. Elaborer le Scot R2. Déterminer le périmètre du projet : zonage ⇒ Regroupement de communes R3. Approuver le Scot : concertation et enquête publique ⇒ Citoyens de l'EPCI R4. Bilan du Scot et décision de révision ⇒ Communes ou EPCI R5. Modification du Scot ⁴² : enquête publique ⇒ Citoyens puis EPCI	R1. Elaborer le PLU ⇒ Communes ou EPCI R2. Avis des personnes publiques concernées ⇒ Elus des communes R3. Approuver le PLU : concertation et enquête publique ⇒ Citoyens des communes ⁴³ R4. Révision du PLU : ⇒ Communes
Accès aux rôles	A1. Etre élu local A2. Etre technicien des collectivités locales ou de la chambre d'agriculture A3. Etre mandaté par une collectivité pour conduire des études : acteurs parapublics (Ex. Agence d'urbanisme)	A1. Etre élu local A2. Etre mandaté par une collectivité pour conduire des études (Ex. Agence d'urbanisme)
Allocation de la ressource	Le Scot donne des orientations pour le projet de territoire	Délimitation des zones A, N et U et donc délimitation de l'usage que l'acteur public ou privé peut faire du sol
Information	L'information reste majoritairement centralisée au niveau des collectivités	L'information reste majoritairement centralisée au niveau des collectivités
Contribution-rétribution	C1 : Respecter les orientations du Scot R1 : Projet de territoire intégré	C1 : Obligation de suivre les zonages du PLU R1 : Projet de territoire intégré
Ciblage des usages	Orientations pour les usages du sol	Domaine géographique : définir les périmètres destinés à l'urbanisation et à l'agriculture ayant toujours la possibilité de réviser le PLU
Procédure de prise de décision collective	Les acteurs privés sont associés à la procédure par le biais de réunions publiques et enquête publique alors que les élus, avec les acteurs parapublics, travaillent seuls sur les questions de mise en œuvre du Scot	Les acteurs privés sont associés à la procédure par le biais de réunions publiques et enquête publique alors que les élus, avec les acteurs parapublics, travaillent seuls sur les questions de mise en œuvre du PLU

⁴¹La recherche menée s'étant intéressée à l'échelon intercommunal, les PLUs n'ont pas ici été analysés. La focale est mise sur l'échelon intercommunal puisqu'il porte le projet du territoire. L'échelle communale sera certes évoquée, mais elle ne sera pas traitée dans cette étude.

⁴² Si ceci ne porte pas atteinte à l'économie générale du projet.

⁴³ Propriétaires fonciers, collectifs de citoyens ou individus.

Tableau 7 : Règles découlant des documents d'urbanisme des collectivités locales, adapté d'E. Ostrom et de X. Basurto (2011).

Les PADDs des Scots des terrains de cette recherche affichent clairement l'objectif de protéger leurs terrains agricoles et stabilisent dès lors les règles de choix collectifs susmentionnées.

Pour le pays du Beaujolais : « *L'importance de l'activité agricole pour la structuration des paysages et des territoires du Scot Beaujolais impose la préservation d'espaces agricoles identifiés comme stratégiques [...] ⁴⁴.* »

De même pour l'agglomération lyonnaise : « *Dans ce contexte, le Scot de l'agglomération considère les espaces naturels, agricoles et forestiers comme des espaces « pleins », et non plus comme des espaces « vides » constituant plus ou moins implicitement des réserves pour l'urbanisation ⁴⁵.* »

Et pour l'Ouest Lyonnais : « *Les élus du territoire affirment leur volonté de préserver les paysages identitaires de l'Ouest Lyonnais en mettant en place des mesures fortes dont la teneur sera matérialisée et cartographiée dans le Document d'Orientations Générales ⁴⁶.* »

Dans ce cadre-là, les communautés de communes choisissent ou non de développer leur politique agri-alimentaire et d'en fixer les lignes directrices. Avec la menace urbaine pesant sur la ressource foncière depuis les années 2000, l'intervention publique se fixe comme objectif de préserver le foncier agricole et naturel via, en premier lieu, les documents de planification (Léger, 2015).

Dès lors, un premier élément de changement qui peut être observé avec l'introduction du Scot et du PLU est l'inclusion des principes du développement durable dans la planification urbaine. Cette évolution, impose aux élus locaux de repenser leurs priorités locales à l'aune des principes de développement durable telles les préservations de la mixité fonctionnelle d'un territoire, la préservation de l'agriculture et de l'environnement, etc. De même, la concertation obligatoire dans le Scot implique un changement organisationnel important : les habitants d'un territoire participent à la définition des priorités locales. Leur avis reste toutefois consultatif. Cependant, cette évolution dans la conception des documents d'urbanisme ne trouve pas toujours d'appui en pratique et reste éloignée des « turbulences du terrain » (Martin *et al.*, 2006).

Dans le **Scot du pays du Beaujolais**, la priorité locale reste de développer une politique d'accueil des commerces pour les aider à s'intégrer dans les villages du massif central. Les tensions entre acteurs locaux, entre développement économique et préservation du secteur agricole et naturel, se sont manifestées par le choix final des communes de ne préserver que les secteurs stratégiques du territoire : la zone forestière, les espaces naturels remarquables, les vignobles du Beaujolais labellisés AOC et la plaine des Chères. Les acteurs locaux sont cependant tous alignés sur l'objectif de création de dynamiques économiques nouvelles dans les secteurs de montagne. Ceci peut partiellement expliquer le retard de la communauté de communes du Beaujolais Pierres Dorées (CCBPD) dans le lancement de sa démarche PENAP.

⁴⁴PADD du Scot du Beaujolais, p.6. URL : <http://www.pays-beaujolais.com/telecharger/document.php?sid=&idfichier=56&page=DT1196764663&idapplication=page>

⁴⁵PADD du Scot de l'agglomération lyonnaise, p.46. URL : <https://www.scot-agglolyon.fr/wp-content/uploads/2016/09/PADD.pdf>

⁴⁶PADD du Scot de l'Ouest Lyonnais, p. 44. URL: http://www.ouestlyonnais.fr/Le-SCoT-actuellement-en-revision_a30.html

Sur le reste du secteur, il n'y a aucune orientation agricole particulière. Le choix d'intervenir sur l'agriculture relève des communautés de communes ou des communes. Autrement dit, le Scot du Beaujolais n'intervient que sur les secteurs agricoles stratégiques pour des finalités économiques et paysagères. L'intervention des acteurs responsables de l'élaboration du Scot du Beaujolais s'étend aux PLUs, où ils « *demandent à ce que les secteurs stratégiques soient rendus inconstructibles* ». La présence des mêmes acteurs à différents niveaux de prise de décision, fait que les prescriptions du Scot se traduisent dans les PLUs.

Dans le **Scot de l'agglomération lyonnaise**, selon un technicien de la chambre d'agriculture, malgré les orientations agricoles présentées dans le PADD, « *l'armature d'un projet politique pour les espaces agricoles et naturels* » ne s'est bâtie qu'avec les PENAPs. Le nouveau statut de métropole lyonnaise favorise d'autres priorités locales notamment en termes d'attractivité du territoire : création d'emplois et attractions de nouveaux habitants. De même, un conflit d'usage des espaces agricoles apparaît : les élus locaux ne sont pas d'accord sur les règles de ciblage d'usage du sol. Pour les élus de la métropole, les espaces agricoles périphériques à la métropole sont perçus comme des espaces de détente. Cependant, pour les acteurs de ces territoires périphériques, ces pratiques de fréquentation doivent être régulées parce qu'elles constituent une contrainte supplémentaire au travail des agriculteurs. Dans le cadre d'un même Scot, et malgré des orientations d'usage communes, les espaces agricoles ne trouvent pas toujours leur vocation productive préservée. Ainsi, dans le Beaujolais et l'agglomération lyonnaise, le Scot se présente comme un document d'urbanisme qui participe à la limitation de la concurrence spatiale et du mitage urbain (Martin *et al.*, 2006), sans fédérer les acteurs locaux autour d'objectifs communs pour leur territoire agricole.

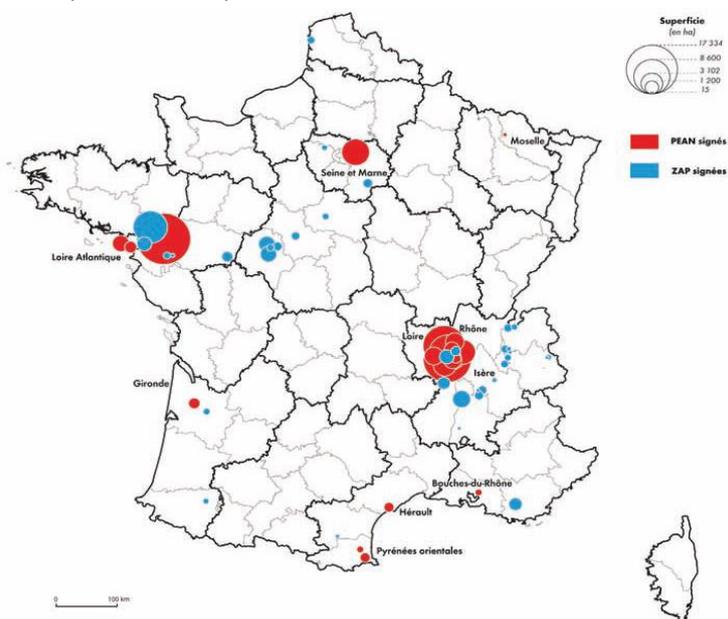
A la différence des Scots susmentionnés, dans le **Scot Ouest Lyonnais**, les élus locaux sont majoritairement alignés sur les objectifs agricoles du territoire. Selon un technicien de la chambre d'agriculture, « *avant les PENAPs, il y avait une culture de préservation, sans l'outil* ». Le dialogue continu entre les élus locaux et les agriculteurs du territoire, a permis de porter le projet agricole du territoire dans les documents d'urbanisme. Ceci peut être également expliqué par le fait que l'Ouest lyonnais connaît une forte pression urbaine (Carte 4) et que la préservation des terrains agricoles, via les documents d'urbanisme en premier lieu, permet de lutter contre l'artificialisation des sols.

Les documents d'urbanisme, à eux seuls, ne permettent cependant pas - et n'ont pas pour fonction - de faire évoluer les règles concernant la gestion des espaces agricoles. Ainsi, les éléments présentés dans cette sous-partie ont servi à l'analyse des prémices d'un changement institutionnel, notamment au niveau de la concertation avec les acteurs privés induit par l'introduction des Scots. **Le cadre que ces documents fixent est certes nécessaire pour redonner de la place aux secteurs agricoles et naturels dans la planification de l'espace, mais il n'est pas suffisant pour en assurer le développement.**

La difficulté d'endiguer les processus d'artificialisation a conduit le législateur, au regard de nouvelles lois, à promulguer des éléments juridiques aptes à garantir non seulement la préservation des terrains agricoles mais également la possibilité de décliner un programme d'action visant à assurer la viabilité de ces terres sur le long terme. Deux dispositifs ont vu le jour : les Zones d'Agriculture Protégée (ZAPs) en 1999 et les PAENS (PENAP dans l'AML) en 2005. Autrement dit, **l'évolution des institutions de gestion du foncier agricole résulte du constat de l'insuffisance des seuls documents de planification à le faire.**

2.2. Le dispositif PENAP à l'origine d'un renouvellement de la gouvernance agricole

Dans ce qui suit, il sera question d'analyser le dispositif PENAP, puisqu'il permet de caractériser le changement institutionnel et organisationnel que connaissent les acteurs agricoles. Dans l'aire métropolitaine lyonnaise, le dispositif PENAP a été plus mobilisé que les ZAPs⁴⁷. Les ZAPs qui étaient en discussion se sont calquées sur les périmètres PENAPs :



Carte 7 : PAENs et des ZAPs signés ou en cours de validation en 2014, Ministère de l'agriculture (2014).

Les PENAPs constituent également des règles de *choix constitutionnels* au sens d'E. Ostrom. Ils permettent non seulement de fixer des règles de choix collectifs et des règles de choix opérationnels pour la gestion du foncier agricole, mais également de renforcer, si elles sont sélectionnées par les acteurs locaux, les dispositions de préservation du secteur agricole.

Dispositif	PENAPs
Règles	
Définition des rôles	<p>R1. Délimiter les périmètres de protection ⇒ Communes, profession agricole et associations naturalistes et environnementalistes</p> <p>R2. Définir le programme d'action PENAP : ⇒ Communes, profession agricole, et associations naturalistes et environnementalistes, chambre d'agriculture</p> <p>R3. Mise en place des actions : ⇒ Collectifs d'agriculteurs avec appui de la chambre d'agriculture</p> <p>R4. Acquérir du foncier à l'intérieur des périmètres protégés : ⇒ Département, collectivité territoriale ou EPCI</p>
Accès aux rôles	<p>A1. Avoir la volonté de mobiliser le dispositif PENAP</p> <p>A2. Etre à même de porter les intérêts de groupes d'acteurs</p> <p>A3. Etre exploitant de terrains agricoles</p>

⁴⁷ Les ZAPs n'ont pas eu autant de succès que les PAENs dans le Rhône. Pour plus d'informations à ce sujet : Serrano *et al.*, 2007 ; Jouve *et al.*, 2012 ; Vianey, 2012.

Allocation des ressources	A1 : Délimiter les zones agricoles ou/et naturelles à préserver A2 : L'allocation du foncier agricole se fait en fonction des programmes d'actions PENAPs et en fonction du mode de gouvernance choisi par les agriculteurs (GAEC par exemple)
Information	-Pour les acteurs publics : Comités de pilotage -Pour les acteurs privés et publics : réunions d'information, de concertation par groupe d'acteurs et entre groupes d'acteurs
Contribution-rétribution	C1 : Obligation de respecter les zonages PENAP R1 : Maintenir la vocation agricole des sols
Ciblage des usages	Usage agricole des terres protégées sur une période d'au moins 30 ans
Processus de prise de décision	Les acteurs privés sont associés en amont de la procédure : Accords inter et intra groupes La décision finale revient à l'acteur public, mais les décisions intermédiaires sont votées par une multitude d'acteurs publics et privés.

Tableau 8 : Règles associées aux dispositifs fonciers ZAP et PEAN mis à disposition des collectivités.

2.2.1. La mobilisation de l'outil PENAP dans le Rhône

La politique PENAP, comme nous l'avons déjà exposé, n'aurait pas « *porté ses fruits* » dans le Rhône, s'il n'y avait pas eu une volonté politique forte de la faire aboutir. Le département du Rhône a choisi d'institutionnaliser les PENAPs aux dépens d'autres priorités relevant du Conseil Général portant sur le développement économique. Cette initiative peut être expliquée par plusieurs motifs :

1. La prise de conscience de la forte pression urbaine menaçant l'AML (Carte 4)
2. La volonté d'une reconquête d'une souveraineté alimentaire du Grand Lyon (lors de la mise en place de cette politique), et de la métropole de Lyon actuellement- : la métropole s'est fixé un objectif d'indépendance alimentaire d'ici l'année 2050. Selon un élu du département, « *les circuits courts arrivent difficilement à alimenter la population, il n'y a plus assez d'agriculture* »

Cependant, l'engouement pour le dispositif PENAP n'est pas sans lien avec des stratégies individuelles d'acteurs. Premièrement, la mobilisation des PENAPs au niveau de l'agglomération lyonnaise peut être expliquée par la volonté du Grand Lyon d'en faire « sa » politique. Selon un technicien de la chambre d'agriculture, « *[...] partout en France c'est les PAEN. Il n'y a que chez nous que ça s'appelle PENAP, ils ont modifié l'ordre des lettres pour ne pas faire comme tout le monde et pour qu'on parle d'eux. L'idée du département du Rhône, c'était d'avoir les premiers PENAP de France. Ils n'ont pas été les premiers parce que ça a été extrêmement long, [...]. Et pourquoi l'agglomération en premier ? C'est pour la communication et la lisibilité ; en disant que le département du Rhône a fait des PENAPs sur l'agglomération plutôt que sur la plaine des Chères. Dans un premier temps, c'est plus parlant [...].* »

Par la suite, certaines communautés de communes, surtout celles de l'Ouest Lyonnais, ont, dans un premier temps, voulu détourner le PENAP de ses objectifs principaux : au lieu de le mobiliser comme dispositif de protection des terrains agricoles et de développement de projets, elles ont voulu le mobiliser pour lutter contre l'urbanisation et l'attraction de nouvelles populations vers leurs communes. Selon un technicien de la chambre d'agriculture : « *Il y a eu une dynamique assez forte sur cette politique parce qu'il y avait aussi les élus qui ont commencé à prendre conscience des enjeux*

que représentaient ces espaces agricoles qui sont à proximité de l'agglomération : on était déjà confrontés à des phénomènes d'urbanisation et ils voyaient bien le risque que pouvait avoir le fait de ne pas protéger ces espaces agricoles et naturels. »

Selon un élu du département, « la vallée du Garon, ce qui les a aidés à accepter les PENAPs, c'est que depuis des années ils ont fait le pari de ne pas rentrer dans la métropole de Lyon. C'est un choix un peu par défaut. Mais, plus maintenant. Comme ils ont mis en place des PENAPs, il faut bien qu'il y ait des projets derrière. Historiquement c'était ça, même si la maire actuellement est très intéressée par les projets agricoles. [...]. Au départ c'était ça, mais maintenant, ils se sont pris un peu à leur propre jeu. Mais au départ, on s'était dit que c'était un outil défensif contre la métropole de Lyon. »

Cette réflexion s'étend même aux habitants des communes. Selon un élu du département, les réclamations lors de l'enquête publique n'étaient pas très fortes parce que, « les gens comme les Monts d'Or, [...], ils étaient très intéressés qu'on protège leur environnement, pas pour l'agriculture, mais pour leur cadre de vie. [...]. Les habitants sont intervenus encore pour qu'on étende les PENAPs. [...]. C'était souvent des propriétaires. »

Ceci n'a pas été le cas de la Communauté de communes de l'Est Lyonnais, où l'objectif d'urbaniser la zone est clairement affiché. Selon un maire de commune de la CCEL : « Il faut que le nouveau maire prenne des terrains agricoles pour construire de nouveaux lotissements. Et les PENAPs, ce n'est pas si facilement que ça va se débloquer. C'est une gestion sérieuse. Il faut penser à l'agriculture mais aussi aux autres secteurs. »

Quant au niveau de la CCBPD, la volonté de ne plus renouveler le PIG afin de retrouver de l'autonomie dans ses décisions de développement fait qu'elle se trouve dans une situation d' « obligation de résultat » au niveau de sa démarche PENAP. Le dispositif PENAP va ainsi leur servir de passerelle pour « se libérer du PIG ». Dans ce cas, les élus locaux préfèrent les PENAPs au PIG puisqu'ils pourront, selon le responsable du Scot du Beaujolais, « [...] modifier le périmètre du PIG. Il peut y avoir des secteurs qui seront plus protégés mais surtout des secteurs qui seront moins protégés, qui pourront être urbanisés. On a trois communes qui souhaitent s'étendre un petit peu parce qu'elles sont complètement coincées par le PIG [...]. Mais globalement, il va y avoir une extension du périmètre protégé. On augmente la protection, parce qu'aujourd'hui, elle n'est que sur 9 communes, elle sera sur 15 communes et intégrera les coteaux en plus de la plaine des Chères qui subissent la véritable pression foncière aujourd'hui ».

Ainsi, il apparaît que chaque communauté de communes, s'est engagée dans la démarche PENAP pour des objectifs politiques différents ne relevant pas exclusivement de la finalité initiale du dispositif : celle de la protection des terrains agricoles afin d'en assurer la viabilité sur le long terme. Toutefois, ces différentes finalités n'entravent pas la réussite de cette politique et le rôle qu'elle a joué sur la fédération des acteurs agricoles autour d'une même réflexion quant au devenir de leurs terrains agricoles.

2.2.2 Le rôle fédérateur de l'outil PENAP : vers un nouveau mode de coordination entre les acteurs agricoles

L'évolution institutionnelle induite par l'introduction des PENAPs ne se présente pas comme un objet simple à analyser puisque ce dispositif se veut innovant à plusieurs niveaux. En premier lieu, c'est un

dispositif foncier qui rassemble une série d'acteurs agricoles et non agricoles sous une nouvelle forme d'organisation. En deuxième lieu, il impose des programmes d'actions allant au-delà de la simple préservation des terres agricoles. Et en troisième lieu, il impose la protection du foncier agricole sur une durée d'au moins 30 ans. Ces trois éléments en font un dispositif complexe suscitant des comportements, attentes et appréhensions différentes chez les acteurs locaux. L'étude des dynamiques d'acteurs se traçant autour des PENAPs, présente un grand intérêt à trois niveaux : la délimitation des périmètres, l'élaboration des programmes d'action et leur mise en place effective.

⇒ La délimitation des périmètres

Le département du Rhône a décidé d'associer à cette étape les 3 groupes d'acteurs susmentionnés. Autrement dit, le département du Rhône a en amont maîtrisé la règle « d'accès aux rôles » pour, par la suite, ouvrir la voie à la définition des règles de choix collectifs par les acteurs de terrain eux-mêmes. Les communes et communautés de communes avaient le choix d'intégrer les démarches PENAP ou de ne pas le faire. Les techniciens de la chambre d'agriculture ont eu alors pour rôle de convaincre les communes de l'utilité du dispositif PENAP. Comparé à la délimitation des périmètres d'un PLU, la démarche PENAP s'est avérée être, quoique facultative, plus participative. Ce nouveau mode d'organisation fait apparaître de nouvelles configurations d'acteurs qui participent à leur tour au changement organisationnel et institutionnel, découlant de leurs visions différentes du foncier agricole et de leurs priorités locales.

La diffusion de l'information par les acteurs de la chambre d'agriculture a permis à un grand nombre de communes d'être convaincues par la démarche – chacune pour des motifs propres. Il en est resté cependant quelques-unes qui n'étaient pas intéressées : à l'Ouest, les communes de Lentilly, Chevinay, Courzieu et Montagny n'ont pas voulu intégrer la démarche PENAP ; à l'Est, les communes de Communay et de Simandres ; à la CCBPD, les communes de Saint Jean des vignes et Lausanne.

Il est intéressant de noter, qu'au niveau de l'Ouest lyonnais, les élus de ces 4 communes n'ont pas voulu intégrer la démarche PENAP, s'appuyant sur leur proximité de la métropole de Lyon pour favoriser leur développement. De même, un certain nombre d'actions individuelles de propriétaires (sans regroupement cependant) ont « menacé » les élus communaux de ne plus louer leurs terres à des agriculteurs si la mise en place des PENAPs était réalisée. Ceci n'a cependant pas pris la forme d'un rassemblement collectif contre les PENAPs.

Toutefois, au niveau de l'Est lyonnais, des associations de propriétaires se sont montées contre les PENAPs et ont « forcé » les élus locaux à abandonner ce projet. Ainsi, la pression que peut effectuer un groupe d'acteurs sur une politique pourrait conduire à l'échec de celle-ci, notamment avec la montée en puissance de la société civile et de la prise en compte de ses besoins/demandes au niveau politique ; prise en considération qui devient de plus en plus palpable avec les démarches réglementaires de concertation. Dès lors, se pose la question de l'impact que les intérêts privés ont sur les politiques publiques se voulant d'intérêt général.

Suite à l'adhésion des communes à la démarche PENAP, des négociations entre chaque groupe d'acteurs prenaient place afin qu'un choix de zonage en résulte. Par la suite, les différents groupes d'acteurs pouvaient ou pas, en fonction du territoire, se réunir afin de concerter sur leurs périmètres et de leur apporter, si nécessaire une modification finale avant le vote définitif des élus locaux.

Au niveau de l'Ouest Lyonnais, la première réflexion s'est faite au niveau de la commune, pour être complétée par une harmonisation des périmètres au niveau de chaque communauté de communes. Les communautés de communes jouaient un rôle de facilitateur et de soutien technique. Par la suite, il y a eu une relecture de ces périmètres au niveau du syndicat de l'Ouest Lyonnais (SOL), en les comparant aux périmètres votés sur l'agglomération lyonnaise. Il y a eu une volonté politique des élus de l'Ouest Lyonnais d'avoir une vision globale sur les périmètres à protéger afin de préserver leur identité territoriale, celle d'un territoire agricole à proximité de la métropole de Lyon. Ils mobilisèrent ainsi les PENAPs afin de renforcer cette identité.

Les règles d'information, mobilisées dans toute la démarche PENAP, ont permis aux acteurs locaux de **s'acculturer** au dispositif et de reconsidérer leurs propositions de périmètre à la hausse (agriculteurs) et à la baisse (les associations naturalistes⁴⁸). Le rôle d'information et d'animation territoriale qu'a joué la chambre d'agriculture a permis aux acteurs locaux, selon un technicien de la chambre d'agriculture, « *de prendre conscience de l'importance de la préservation du foncier agricole. Avant, on se sentait un peu seul à ce niveau-là.* ». Ces règles d'information avaient également pour objectif de faire prendre conscience aux acteurs agricoles des rétributions potentielles qu'ils pouvaient avoir à l'issue de la préservation des terrains agricoles, sachant que leur contribution serait de soutenir dans un premier temps le vote de ces périmètres. Selon un technicien de la chambre d'agriculture, « *on se disait que, si on veut préserver l'agriculture qui est une activité économique qui est un enjeu en termes d'autonomie alimentaire pour notre territoire, surtout qu'on est à proximité de la métropole, il faut vraiment qu'on travaille sur la préservation de ces espaces et du coup que c'est pour ça que les périmètres ont dépassé un petit peu ce qui, au niveau technique, avait pu être suggéré. Mais ça a permis aux élus de dire que la question de la préservation du foncier a été traitée et ça a mis en exergue la question de l'occupation.* »

Sur les 4 communautés de communes constituant le terrain de cette étude, le groupe d'acteurs qui était le plus en désaccord avec le zonage PENAP était les agriculteurs. Comme un grand nombre d'agriculteurs-propriétaires arrivent à l'âge de la retraite, ils perçoivent la vente de leur terrain agricole comme un moyen de « *financement de leur retraite* », « *de capitalisation pour la retraite* ». Un conflit apparaît alors entre intérêt collectif et intérêt individuel. Les agriculteurs ayant longuement défendu leurs droits de travail et de protection de leurs terres, s'éloignent de cet objectif lorsqu'ils se rapprochent de l'âge de la retraite. Les propositions des agriculteurs étaient dans une première phase toujours plus restreintes que celles des élus. Selon un technicien de l'agence d'urbanisme de Lyon : « *Une des craintes de la profession agricole pour les PENAPs, c'était les conditions environnementales là-dessus, ce qui n'est pas forcément le cas : ça dépend de la nature du programme d'action qui est porté auquel eux-mêmes contribuent, c'est une crainte qui a été levée, mais ça a été un frein du côté agricole.* »

Les agriculteurs étaient également « *très méfiants* » vis-à-vis des associations environnementalistes, selon un élu du département. Cependant, l'intervention d'agents médiateurs tels la chambre d'agriculture ou l'agence d'urbanisme de Lyon, a eu pour objectif de clarifier l'impact et les bénéfices du dispositif PENAP sur les terres agricoles. De même, selon un technicien de la chambre d'agriculture, les agriculteurs étaient *satisfaits* et *intéressés* par le dialogue mis en place parce qu'il « *était une forme de reconnaissance de leur travail* », ce qui a permis d'assouplir plus facilement leur

⁴⁸ Au début de la démarche, les associations naturalistes visaient à protéger la **totalité** du territoire agricole et naturel disponible.

position contre les PENAPs. Dans d'autres démarches PENAPs telles celle de Voiron à Grenoble, le désaccord de la profession agricole n'a pas permis à la démarche PENAP d'aboutir.

Les associations naturalistes et environnementalistes ont voulu quant à elles protéger toutes terres agricoles et naturelles se trouvant dans leur zone. Cet excès de périmètres à protéger était un moyen pour elles d'exprimer leur soutien catégorique aux activités naturelles. Apparaît à ce niveau-là un **conflit entre différentes visions de la préservation** : faut-il préserver des secteurs naturels, agricoles ou les deux ? Et dans quelle proportion ? Autrement dit, comment trouver un juste milieu entre associations naturalistes et profession agricole ; sachant que les priorités au sein d'un même groupe peuvent ne pas converger ?

Reste également un groupe d'acteurs, ayant un pouvoir non négligeable sur le foncier agricole, qui n'a pas été associé à cette démarche : les propriétaires fonciers. Ceci a été une volonté politique du département du Rhône, qui considéra que la présence des propriétaires, selon un élu du département, « *allait compliquer la démarche* », puisqu'ils sont responsables de la rétention et de la spéculation foncière sur les terres agricoles. Selon un technicien de la chambre d'agriculture, « *Et après, il faut avouer que dans la démarche, l'objectif était qu'ils le sachent le plus tard possible.* »

Les propriétaires sont uniquement associés par le biais de l'enquête publique. Il reste actuellement un grand nombre de propriétaires qui ignorent que leurs terres sont en PENAP. Les règles d'information étaient plus inclusives au niveau des documents d'urbanisme qu'au niveau des PENAPs. La question des propriétaires est cependant stratégique : en dernière place, le choix de revendre les terres agricoles leur revient. Ceci se pose également au niveau de la reconquête des friches agricoles, où les propriétaires sont *in fine* consultés. Selon un technicien de l'AUL, « *Sur les friches, on observe que ça devient un moyen de faire re-dialoguer les propriétaires et les agriculteurs et de faire prendre sens au propriétaire des enjeux d'une valorisation agricole ; sur les PENAPs, ça ne se fait pas. Dans la revalorisation des friches, il y a forcément des temps de dialogue avec toutes les parties prenantes parce qu'on est sur des terrains privés. Les réactions des propriétaires ne sont pas prévisibles. Dans les programmes de friches qui ont lieu au sein des périmètres PENAP, il y a déjà quelque chose qui s'est passé dans le territoire qui facilite la remobilisation [...]. Il y a des propriétaires de friches qui, quand ils comprennent que leur terrain est en PENAP, se disent que leur comportement d'avant n'a plus lieu d'être et ils vont travailler avec les exploitants pour voir que faire du terrain.* »

Ainsi, l'évolution des règles de gouvernance du foncier agricole a suscité différentes réactions chez les groupes d'acteurs concernés. Ce changement d'organisation a résulté avant tout d'un choix du département du Rhône, mais a évolué avec les différentes visions d'acteurs de terrain, notamment au niveau de l'élaboration de leurs programmes d'action.

⇒ Les programmes d'actions PENAP comme levier de développement de stratégies agricoles locales

Les réflexions autour des programmes d'actions se sont faites tout d'abord au niveau communal. Comparée à l'étape de la délimitation des périmètres où la procédure était plus « *règlementée* », l'élaboration des programmes d'actions s'est faite différemment selon les 4 communautés de communes.

Au niveau de l'**Ouest Lyonnais**, le SOL est intervenu suite au travail communal afin de regrouper les communes ensemble et faire de « *l'émergence de projets* » via l'animation de réunions à l'échelle de regroupements communaux pour essayer de regrouper ensemble les différentes problématiques communales. Dans les règles de prise de décision, le SOL a voulu intégrer une dimension de coopération intercommunale. Avant de soutenir la coopération entre les agriculteurs eux-mêmes, le SOL a utilisé le dispositif PENAP afin de renforcer la coordination entre les élus locaux d'une part et entre les élus-agriculteurs⁴⁹ de l'autre. La crédibilité de l'action menée par le SOL reposait sur la disponibilité de financements via les PSADER-PENAP qui ont facilité la mise en place de projets locaux. **Au niveau de l'Ouest lyonnais, les PENAPs ont alors permis une coordination et coopération entre acteurs locaux se déclinant à trois niveaux :**

1. Entre le **département et la région** dans la mise en commun de financements de projets dans le cadre des programmes d'actions PSADER-PENAP
2. Entre les **communes** elles-mêmes et entre les **intercommunalités** pour l'élaboration du programme d'action et pour la mise en place de ces actions
3. Entre les **agriculteurs** eux-mêmes et, afin d'obtenir des financements de projets collectifs, entre les agriculteurs et les associations environnementalistes.

Selon E. Ostrom (1990), la **coopération de nature incrémentale** est la condition nécessaire à la pérennité de tout bien commun. A la différence des documents d'urbanisme, les PENAPs permettent de favoriser cette coopération. Selon un technicien de la CCVG, « *dans les deux sens, intercommunalités et agriculteurs, les PENAPs ont forcé à l'échange sur la politique agricole. Dans l'opérationnel, pour être efficace, mutualiser méthodes et pratiques avec la COPAMO et, sur la stratégie foncière, c'est travailler avec la métropole aussi. Mais, quelle que soit la suite, le SOL aura un pied dedans, et d'autant plus sur le nouveau programme PENAP il faudra qu'on s'articule aussi [...]. Mais, avant les PENAPs, il y avait très peu d'échanges, l'agriculture n'était pas une compétence prioritaire.* »

Cependant, il est difficile de juger de la pérennité de cette forme nouvelle d'organisation, puisque ces projets sont inscrits depuis peu de temps dans les agendas des décideurs politiques locaux.

Selon les techniciens de l'Ouest Lyonnais, au niveau des règles de prise de décision, il manque un acteur à associer à la boucle : la métropole de Lyon. Etant à proximité d'un territoire aussi stratégique, il est important de l'associer au niveau des décisions agricoles afin de ne pas développer des stratégies concurrentielles, notamment au niveau de l'alimentation de proximité. Selon un technicien de la chambre d'agriculture, « *il n'y a cependant pas beaucoup d'échanges avec la métropole de Lyon. Les stratégies se font seules et ce n'est pas toujours bénéfique.* »

La COPAMO a suivi la même démarche que celle du SOL : réunions entre agriculteurs pour faire ressortir leurs besoins et les transmettre au SOL pour qu'il élabore le plan d'action définitif. Selon un technicien de la COPAMO, « *là, il y a des actions conjointes avec la chambre d'agriculture et le SOL, petit à petit il y a des problématiques qui se retrouvent sur les quatre communautés de communes. Donc, au niveau du SOL, on essaie de travailler ensemble parce qu'on a les mêmes problèmes [...]. On s'agglutine entre gens qui font la même chose, c'est humain. [...] Heureusement qu'il y a des réseaux qui se créent avec d'autres communes, sinon c'est vraiment difficile.* »

⁴⁹ De la chambre d'agriculture.

La Communauté de communes de la vallée du Garon, s'insérant plus tard que la COPAMO dans la démarche PENAP, a bénéficié des axes du programme d'action qui a été défini par le SOL. Selon un technicien de la CCVG, « *au niveau du SOL, il y a un cadre, il y a un chapeau, donc nous on s'est dit : il faut qu'on soit plus opérationnel et qu'on définisse un moyen de décliner très précisément dans le temps, programmer dans le temps des actions pour le maintien et le développement de l'agriculture.* » . Autrement dit, la CCVG s'est inscrite dans un processus d'apprentissage organisationnel avant de lancer son propre programme d'action. La CCVG a tenté de remédier aux failles que présentait la démarche de l'Ouest Lyonnais. Elle a développé un **travail collaboratif en amont de son programme d'action** associant **tous** les acteurs agricoles du territoire afin de bénéficier de leur expérience et expertise acquise lors du développement de sa stratégie agricole via les PENAPs. Selon un technicien de la CCVG, « *ce travail partenarial assez élaboré, nous a permis d'établir des fiches d'actions très détaillées, très opérationnelles, avec un phasage dans le temps de 25 actions réparties en 5 groupes⁵⁰* ».

La CCVG a bénéficié du changement organisationnel que les PENAPs a introduit et a élaboré en conséquence des règles de définition des rôles et d'information qui lui sont particulières, notamment à travers les ateliers de travail qu'elle a mis en place. Selon un technicien de la CCVG, « *le souhait, c'était d'avoir plusieurs géométries d'associations pour essayer d'être le plus exhaustif possible et en même temps bien respecter les agriculteurs : leur démontrer qu'on est là pour travailler avec eux, qu'on a besoin de leur regard, on veut être dans l'opérationnel.* »

De même, la CCVG a essayé d'inclure les propriétaires fonciers retraités dans l'étape de la délimitation des périmètres et dans l'élaboration du programme d'action afin de faciliter leur acceptation des PENAPs. Elle a ainsi adapté les règles d'information et des processus de prise de décision, profitant des limites/freins des premières négociations PENAPs.

Pour l'Est Lyonnais, le programme d'action a été élaboré au niveau de l'agglomération lyonnaise réunissant divers acteurs de diverses communautés de communes dont la communauté de communes de l'Est Lyonnais et le Syndicat Mixte des Monts d'Or. A la différence de l'Ouest lyonnais, le programme d'action se voulait exhaustif et n'émanait pas des besoins directs des acteurs agricoles du terrain. Selon un technicien de la chambre d'agriculture, « *c'est un programme d'action qui est très large. C'était plutôt compliqué pour un projet de ne pas rentrer dans le programme. Il ne fermait aucune porte. Après tout n'a pas été financé, mais en termes de stratégies, il n'y avait pas de stratégie parce que c'était très large : on était sur des axes très larges et très classiques [...]. Que du classique ! Il n'y avait pas de politiques à proprement parler. L'idée c'est de pouvoir avoir dans le prochain programme, quelque chose d'un peu plus contraint, moins de financement, et la collectivité doit choisir ce qui lui convient le plus [...]. C'est vraiment ça qui va faire la nouvelle politique, elle va sans doute être un peu différente et un peu plus précise.* »

Pour le Beaujolais, se lançant dans sa démarche PENAP après l'arrêt des financements PSADER-PENAP, les acteurs locaux ne sont pas convaincus de l'utilité du programme d'action, quoi que sa première version soit déjà réalisée sur la base d'une concertation entre les trois groupes d'acteurs responsables de la délimitation des périmètres. Les règles de rétribution ne sont pas claires dans ce cas-là. Selon un technicien de la chambre d'agriculture, « *le premier frein au développement des*

⁵⁰ Plan d'action de la CCVG (2017) : <http://agriculture.ccvalleedugaron.com/wp-content/uploads/Projet-de-plan-daction-27-06-2017.pdf>

PENAP est le financement. Le programme d'action est élaboré, il est complet, après ça va être les moyens dont on dispose pour le mettre en œuvre. Après si on prend l'exemple des territoires qui se sont lancés dans les PENAP un peu plus avant, ça va être de trouver la mobilisation locale pour mettre en œuvre les projets, c'est-à-dire qu'après avoir dédié les terrains à l'agriculture, il faut savoir ce qu'on en fait et arriver à recréer de la dynamique, soit avec des acteurs existants, soit aller chercher d'autres porteurs de projets extérieurs au territoire, etc.».

Il apparaît que, malgré le fait que le dispositif PENAP soit unique, la façon dont il est mobilisé par les acteurs locaux, en lien avec leurs réalités territoriales, crée des modes d'organisation différents qui induisent la création de nouvelles règles facilitant les interactions entre acteurs locaux. Toutefois, la totalité des acteurs interviewés dans le cadre de cette recherche, sont d'accord sur la forte mise en réseau des acteurs du monde agricole issue des PENAPs.

⇒ Les projets mis en place dans le cadre des programmes d'action PENAP

Sur la phase de mise en place de projets, les règles mobilisées étaient plutôt de l'ordre de l'opérationnel, les deux autres niveaux de règles (choix collectifs et constitutionnels) servant plus aux phases précédentes de la démarche PENAP. Cette phase n'a toujours pas été entamée au niveau de la CCBPD et la CCVG à l'exception pour cette dernière, des projets qu'elle a mis en place avec la COPAMO (collecte des pneus agricoles par exemple) et des projets de communication (ballade à la ferme par exemple).

A ce niveau-là, les agriculteurs/collectivités se réfèrent à la chambre d'agriculture afin de présenter des projets qui leur sembleraient pertinents pour leur territoire. Ils peuvent également, comme dans la CCEL, se présenter à leur communauté de communes avant de passer par la chambre afin que cette dernière les aide à bien formaliser leur projet et leurs besoins. Il y a une certaine centralisation des projets via la chambre d'agriculture : les chambres d'agriculture ont joué un rôle important comparé au niveau de délimitation des périmètres où elles intervenaient en tant que médiatrices sans avoir de rôle décisionnaire.

Les techniciens de l'Est lyonnais aidaient les porteurs de projets à rédiger la fiche action nécessaire à la présentation du projet. Par la suite, les projets étaient présentés par les techniciens de la chambre dans les comités de pilotage (COFIL) de chaque territoire afin de les soumettre au vote. En cas d'approbation, les financements étaient versés. Les deux phases précédant celle de la mise en place de projets ont permis aux élus locaux d'accepter le dispositif PENAP et d'en comprendre progressivement les finalités : ceci leur a permis - au niveau des PENAPs - d'être majoritairement alignés sur les mêmes objectifs agricoles pour leur territoire et de voter les projets en fonction de leur faisabilité et leur utilité pour le territoire. Ce dispositif a permis de neutraliser ponctuellement les différentes visions politiques relatives au secteur agricole. Selon un élu du département : « [...] *Au niveau de la FDSEA⁵¹, on a eu la chance à l'époque, c'était Giroux qui était président de la chambre d'agriculture et il a compris l'intérêt du travail, ce qui n'était pas forcément le cas de tout son bureau. Globalement, ni la FDSEA ni la confédération paysanne ne nous ont mis des bâtons dans les roues, la confédération nous a beaucoup aidés et la FDSEA s'est laissé faire violence pour suivre la démarche.*

⁵¹La FDSEA du Rhône est membre de la FNSEA qui est le plus important syndicat agricole de France. Deux autres organisations syndicales agricoles sont présentes dans le département du Rhône : la confédération paysanne et la coordination rurale.

[...] La coordination rurale a poussé beaucoup d'agriculteurs sur certaines communes à réagir lors des élections municipales ; mais ce n'est pas du tout le même type d'agriculture. [...] On a eu de la chance, à savoir qu'au niveau des politiques publiques, la communauté urbaine et le département, indépendamment de questions politiques on a tiré la charrette dans le même sens, en disant que c'est l'intérêt général, on avait une bonne relation avec les élus de la communauté urbaine, en se disant que, si on ne faisait pas ça, les terrains agricoles disparaissaient à toute allure pour une agglomération qui va bientôt avoir 2 millions d'habitants. »

Les agriculteurs référents de chaque territoire ainsi que les techniciens et élus ont participé à la règle d'allocation de la ressource foncière. Selon un élu de la CCEL : *« Après, quand on est en COPIL ou en commission, on discute des projets de tous les territoires et chacun donne son avis qui n'est pas souvent négatif, si c'est bien dans le cadre des PENAPs. Et on donne notre avis sur notre territoire et sur d'autres territoires et, quand on est sur notre territoire, on essaie de défendre le projet. Nos communautés de communes sont alignées sur les mêmes objectifs agricoles la plupart du temps. [...] En général ça se passe bien, quand ce n'est pas des projets démagogiques, des choses qui n'ont pas d'avenir. Il faut sentir que derrière il va y avoir un résultat. Il faut qu'il y ait des suivis dans les années. »*

La seule crainte des élus locaux aussi bien au niveau de l'Est qu'au niveau de l'Ouest, est le financement des actions agricoles. Les élus de l'Est considèrent également qu'ils versent des sommes d'argent importantes pour des études sans toujours aboutir à des résultats palpables. Mais il n'y a pas eu de remise en cause de fond concernant les projets agricoles à mettre en place sur chaque territoire.

Les techniciens du SOL ont également essayé de regrouper les projets suggérés par les communautés de communes émanant d'un même besoin afin de les unifier et d'encourager les communautés de communes en question à travailler ensemble. La chambre d'agriculture de l'Ouest lyonnais a facilité la mise en place de nouvelles actions dans une optique de coopération entre communautés de communes. Selon un technicien de la CPOAMO, *« la chambre d'agriculture s'est rendue compte au départ, qu'il y a le même genre de demande sur les autres communautés de communes et puis on s'est réuni ensemble pour travailler sur ce genre de projets. [...] La collaboration entre les communautés de communes s'est développée avec les PENAPs et surtout avec la compétence que la CCVG a prise. »*

L'introduction des PENAPs a **facilité la transmission de l'information** concernant les projets agricoles, l'interlocuteur privilégié devenant l'animateur de la chambre d'agriculture. Ainsi, les PENAPs ont créé une certaine **centralité de l'information** qui s'est avérée bénéfique aux élus du territoire. Selon un technicien de la chambre d'agriculture, *« [...] Sinon globalement, en termes de fonctionnement, c'était très satisfaisant d'avoir ce dispositif. C'était une chance d'avoir un système assez simple. C'était un gain d'efficacité pour tout le monde. »*

De même, de **nouveaux partenariats** entre collectivités et acteurs associatifs se sont créés dans le cadre des projets PSADER-PENAP. Selon un technicien de la chambre d'agriculture, *« c'est maintenant, avec des projets comme la reconquête des friches agricoles, des réflexions avec des*

cuvages collectifs, espaces tests et fermes relais que ça va se voir. On est toujours dans la phase de réflexion, c'est là où on commence à toucher du doigt l'intérêt d'un outil foncier assez fort. »

A titre d'exemple, au niveau de l'Ouest lyonnais, la CCVG et la COPAMO sont intéressés par le lancement d'espaces test agricoles en arboriculture en partenariat avec l'ADEAR. Selon le technicien de l'ADEAR, « *ce souhait de la collectivité ne s'est formalisé qu'avec le lancement des PENAPs* ». De même, l'ADEAR accompagne les communautés de communes de l'Ouest lyonnais dans la transmission de leurs terres agricoles à travers le rapprochement de cédants et repreneurs.

Il apparaît également, au niveau de la CCVG, que, malgré l'effort de centralisation de l'information et de communication, l'information ne parvient pas toujours au grand public ni aux agriculteurs eux-mêmes. La CCVG mobilise dès lors le dispositif PENAP pour renforcer ses règles d'information. Selon le technicien de la CCVG, « *on se rend compte qu'il y a un vrai problème de communication, les gens ne se rendent pas compte forcément de ce qui existe déjà. [...] A court terme, la priorité est de développer des actions directes avec les agriculteurs parce qu'ils demandent le concret : des services d'animations - c'est eux-mêmes qui l'ont proposé - ils se rendent compte que, comme chacun est isolé dans son exploitation, ils apprécient de pouvoir se retrouver, ils ont pu avoir l'occasion d'échanger entre eux. Ils veulent se rencontrer plus souvent, échanger sur les pratiques et les besoins. Ils se sont rendus compte que c'est par le biais de notre démarche qu'ils se sont vraiment rencontrés et sinon, ils sont tous isolés mais c'est le métier qui veut ça [...]. »*

2.2.3. Evaluation préliminaire du dispositif PENAP au regard du changement organisationnel et institutionnel qu'il induit

Le premier élément qui justifie l'intérêt du dispositif PENAP a été **la consolidation du réseau entre les acteurs agricoles du territoire**. Selon les techniciens de la chambre d'agriculture,

« Les PENAPs, c'étaient vraiment une politique territorialisée, comparée aux espaces naturels sensibles, qui révèlent plutôt du droit commun. »

« Toutes les collectivités donnaient leurs avis ensembles et puis en termes d'expertise, ça a permis aussi d'échanger de la connaissance, donc c'était très pertinent. Tout le monde a trouvé son intérêt. »

La politique PENAP s'est avérée être un élément déclencheur de changements d'organisation à tous les niveaux et ce à travers les nouvelles règles qui en découlent. Le changement endogène qu'ont connu les acteurs du monde agricole leur a permis de défendre les projets agricoles de leur territoire et d'être mis en réseau avec des acteurs locaux ayant les mêmes objectifs. Il existe cependant, quelques limites exogènes au dispositif PENAP, qui l'ont empêché d'atteindre pleinement ses objectifs de départ. Premièrement, la règle de ciblage des usages du sol a été bien définie grâce au dispositif PENAP. Cependant, l'AML connaît actuellement une problématique relative à cet usage très particulière : les chevaux de loisir. Selon la directrice du SMMO, « *on a vu arriver sur tous les territoires péri-urbains sur l'aspect foncier, une concurrence directe des activités de loisir-cheval avec l'agriculture. Les agriculteurs paient un loyer qui correspond aux ateliers préfectoraux fermage (loyers plafonnés par le préfet) et, en face, un particulier qui loue le terrain à X centaines euros/ mois. Une prairie en année se loue entre 50 et 70 euros l'hectare par an. Un propriétaire de chevaux loue à 120 euros/mois, donc 1600 euros/an. La concurrence, elle est là. Cette problématique est avec les*

particuliers mais aussi avec certains centres équestres parce que leur activité économique leur rapporte plus qu'une activité agricole ne le fait. Ils se permettent même à travers des baux ruraux de donner bien plus que les arrêtés préfectoraux. Et ça fausse complètement la donne sur le foncier agricole et ça nous concurrence et on se retrouve avec des exploitants qui ont du mal à accéder au foncier agricole parce qu'il y a de la spéculation même à l'intérieur des activités agricoles. ». Dans ce cas, le dispositif PENAP protège les zones agricoles de l'urbanisation sans prendre en compte les menaces influençant ce secteur. Ceci peut être expliqué par la difficulté qui s'impose au législateur et aux acteurs locaux de dépasser les barrières imposées par le droit de propriété.

Deuxièmement, un des éléments qui a fortement impacté la démarche PENAP est le changement de la majorité politique de la région Auvergne Rhône-Alpes et de l'élimination conséquente des financements PSADER-PENAP. **Ceci est actuellement un point de blocage au développement de nouveaux projets agricoles sur le territoire.** Joue dans le même sens le fait que les associations soient dans une phase critique découlant de la perte de leurs subventions provenant de la région. Selon un technicien de la CCVG, *« elles ont du mal à s'organiser pour répondre à toutes les sollicitations. »*. Ainsi, la modification d'un élément de contexte extérieur au dispositif PENAP l'a fortement impacté : la coopération de nature incrémentale que permet ce dispositif se trouve déstabilisée, à cause d'une part de la difficulté des acteurs locaux à continuer à travailler en réseau et, de l'autre, de l'incapacité des agriculteurs à se regrouper en collectif pour porter de nouveaux projets pour leur territoire. **Ainsi, la pérennisation des zonages sur le long terme ne suffit pas à elle seule à maintenir l'usage agricole des terres de l'AML.** Il est dès lors nécessaire d'avoir un vrai portage politique de ce dispositif qui dépasse celui des élections et des changements politiques. Il ne suffit pas que la politique PENAP soit portée par un seul et unique élu du département. Il faut que la **culture de la préservation** s'étende au reste des élus du département et de la région. Afin de reprendre de façon très caricaturale les termes exacts d'un technicien de la chambre d'agriculture : *« On pouvait les appeler les PENAPs Paul Delorme. »*

De même, selon un technicien de l'agence d'urbanisme de Lyon : *« Après, c'est sûr qu'il y a eu un élément incontournable dans la réussite des démarches PENAPs et dans l'agglomération lyonnaise et dans l'Ouest lyonnais. C'était le portage politique du département ; d'une personne en particulier qui connaissait très bien l'agriculture, les agriculteurs et les élus de l'Ouest et qui a été essentielle à la réussite de la démarche : M. Paul Delorme qui est à la retraite. L'élu qui a repris les PENAPs au département a certes la conviction de l'intérêt de l'outil, mais il ne le porte pas autant que ce n'était le cas avant et ça, c'est aussi un frein pour la réussite au niveau de la plaine des Chères parce qu'avant, l'ancien vice-président agricole allait travailler avec tous les élus de la commune sur les questions, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui, même si l'élu est présent en réunion et il participe, mais il ne fait pas ce travail d'arrière-plan, de « conversion » de chaque commune »*.

A ce même point s'ajoutent les changements induits par la loi Notre et le nouveau statut de métropole de Lyon qui ont rendu difficile la poursuite des programmes d'action PSADER-PENAP. Selon les techniciens de la chambre d'agriculture, *« On a eu un petit peu des zones blanches notamment avec la loi Notre où on a eu pendant 6-8 mois un petit flou pour savoir si le département pouvait continuer à financer des projets agricoles. Du coup, on n'a pas pu déposer des dossiers pendant cette période. »*

« Et après, il y a eu les élections au département où ils ont réfléchi longuement s'ils continuent de faire des PENAP ou pas. Il y a eu un renouvellement complet de personnes et de ligne politique et de compétences parce que la compétence agriculture n'y était plus, avec l'évolution de la loi, etc. Là, il y eu une coupure [...]. Par contre, on entend ponctuellement des communes où le maire a changé depuis l'adoption des PENAP et des maires qui aimeraient ne pas avoir de PENAP et qui aimeraient pousser des projets à urbaniser. »

Troisièmement, **les conflits entre intérêts locaux et intérêts nationaux sont également un frein au développement de la politique PENAP.** L'exemple de la plaine des Chères explique clairement la réticence des acteurs locaux à s'engager dans la démarche PENAP sachant que l'Etat pourrait intervenir au nom de l'intérêt général et modifier les périmètres des PENAP votés par les élus locaux. Selon le responsable du Scot du Beaujolais, *« sur la plaine des Chères, on a des enjeux qui se cumulent, on est en couronne verte de la directive territoriale d'aménagement, on a les puits de captage de Quincieux qui, aujourd'hui, alimentent l'ensemble du nord du département et un peu de l'Ain et qui ont vocation à l'avenir à alimenter également Lyon. Et en plus on sait que, pour l'Etat, ce n'est pas affiché, mais c'est une protection foncière pour développer les autoroutes ou les lignes de voie de chemin de fer (LGV) [...] ».* Selon un élu du département *« Le grand handicap des PENAPs, c'est qu'ils ne sont pas opposables aux grandes infrastructures nationales ».*

Malgré ces limites dépassant le cadre du dispositif lui-même, les territoires de l'AML tentent actuellement de reconduire de nouveaux programmes d'actions PENAP et de mobiliser de nouveaux financements de la région et du département, étant convaincus du rôle positif que ce dispositif a joué sur leur territoire.

Au niveau de l'Est Lyonnais, selon un technicien de la chambre d'agriculture, *« sur chacun de ces territoires, on a fait un bilan et, surtout, on s'est projeté sur ce qu'on peut faire aujourd'hui. Il y avait des élus, des agriculteurs et des représentants des associations environnementales - les acteurs du PENAP. Pour chacun des sous-territoires, on a de la matière sur ce qu'il faudrait faire, ça fait une base de travail pour développer les choses [...]. Ils ont accepté de signer le courrier pour que le PSADER-PENAP ait un deuxième volet auprès de la région, ça veut bien dire qu'ils soutiennent ce projet-là. Tous les partenaires ont signé ce document : CCEL, CCPO ; chambre, département et le Grand Lyon. »*

De même, le bilan de l'Ouest Lyonnais a montré que tous les financements alloués aux PENAPs n'ont pas été dépensés et qu'il reste des fiches d'actions où aucun projet n'a été identifié. De même, 70% des porteurs de projets étaient des agriculteurs. Selon un technicien de ma chambre d'agriculture, *« on se pose la question actuellement de retravailler sur un nouveau programme d'action et on veut voir ce qui n'a pas fonctionné : est-ce-que c'est un défaut de communication ? est-ce-que, pour les associations environnementales, le financement des actions à 50 % suffit ? Voilà. [...]. A priori, les cadres étaient assez larges. Mais est ce qu'ils pouvaient se procurer d'autres financements et ça faisait un peu doublon ? On n'y a toujours pas pensé. »*

Le zonage des premiers programmes d'action sera préservé dans les seconds programmes d'action, à l'exception de 3 communes qui se sont nouvellement associées à la démarche PENAPs : Lisieux, Quincieux et Poleymieux.

Ainsi, le dispositif PENAP a **induit un changement institutionnel et organisationnel** qui a permis aux acteurs locaux d'avoir une meilleure gestion de leur foncier agricole. Les critères suivants permettent

également de juger de l'efficacité d'une nouvelle gestion d'une ressource commune (Meizen-Dick-2007) :

Critères	Respecté ou non dans le cadre des PENAPs
Les acteurs peuvent proposer un changement de règles et participent à la prise de décision conséquente	Oui
L'importance des enjeux posés incitent les acteurs à accepter les coûts de transaction relatifs à la recherche d'options pertinentes pour leur bien commun	Oui, les coûts de transaction étant la participation à des réunions, les contrats avec la collectivité, la création d'organisations d'agriculteurs telles les GAECs, etc.
Les acteurs les plus influents gagnent au développement du bien commun	Non, surtout pour les agriculteurs- propriétaires proches de l'âge de la retraite
Les règles générées permettent de répondre aux interactions entre systèmes locaux	Oui, à l'exception de l'absence de règles concernant la problématique des chevaux
L'environnement permet aux acteurs locaux de bénéficier de l'expertise et de l'expérience d'autres acteurs	Oui, COFIL, réunions d'informations, etc.
L'existence de procédures de réexamen des pratiques au fil du temps et de sauvegarde des informations et du travail qui a été fait	Oui, COFIL et réunions de bilan et fiches actions
L'encouragement de l'autonomie tout en surveillant les résultats produits	Oui, surtout au niveau des techniciens qui essaient d' <i>accompagner</i> les agriculteurs dans leurs démarches

Tableau 9 : Les critères d'une évolution institutionnelle favorable, adapté de Meizen-Dick (2007).

2.3. La remobilisation d'outils fonciers suite à l'instauration des PENAPs : la veille et l'acquisition foncière

Dans l'AML, la protection foncière se faisait avant l'introduction des PENAPs à travers les documents d'urbanisme avant tout. Globalement, les collectivités locales considèrent ces documents comme un moyen de limiter le mitage urbain. Certaines collectivités telles la COPAMO et le SMMO avaient toutefois des stratégies foncières plus avancées, à savoir, respectivement la veille foncière et l'acquisition foncière. Ces outils fonciers, sont des moyens pour appuyer les stratégies/politiques foncières des collectivités locales.

Outil Règle	Veille foncière	Acquisition foncière
Définition des rôles	R1. Notifier la SAFER de la vente ⇒ Propriétaires fonciers R2. Suivre les ventes de terres agricoles et transmettre l'information à la collectivité concernée ⇒ SAFER R3. Intervenir pour réguler le prix de la vente ⇒ Collectivité ou collectivité via la SAFER	R1. Décider d'acquérir du foncier ⇒ Collectivités R2. Acquérir le foncier ⇒ Collectivité ou collectivité via la SAFER

Accès aux rôles	A1. Avoir une convention avec la SAFER	A1. Avoir une volonté politique forte de maîtriser le foncier agricole A2. Avoir les moyens financiers d'acquérir des parcelles de terrain et de les porter pour une période spécifique A3. Avoir une convention avec la SAFER
Allocation des ressources	Il existe des prix de marché plafonnés, au-delà desquels les collectivités peuvent intervenir sur une vente de foncier agricole.	A travers le projet agricole choisi par la collectivité
Information	Information détenue par la SAFER et par la collectivité	Information détenue par la collectivité
Contribution-rétribution	C1 : Préserver un prix moyen des terres agricoles R1 : Maintenir la vocation agricole des sols	C1 : Réallouer les terres agricoles à un porteur de projet R1 : Maintenir la vocation agricole des sols
Ciblage des usages	C1 : Maintenir la vocation agricole des terres	C1 : Monter un projet agricole sur les terres : exploitations, bâtiments ou logements agricoles
Processus de prise de décision	Accord entre collectivité, SAFER et propriétaire foncier	Intervention publique de la collectivité sur le marché foncier

Tableau 10 : Règles associées aux outils fonciers mis à disposition des collectivités

L'acteur agricole privilégié à ce niveau-là est la SAFER (Annexe 2). Les partenariats entre les communautés de communes - COPAMO et SMMO- et la SAFER existaient avant l'introduction des PENAPs. Cependant, les moyens financiers mis à disposition des communautés de communes dans le cadre des PENAPs leur ont permis d'avoir d'avantage recours aux services proposés par la SAFER. Autrement dit, la SAFER permet aux acteurs locaux d'avoir un rôle de veille et d'acquisition foncière. Or, il apparaît à ce niveau-là, un conflit lié à la nature des services offerts par la SAFER : avec l'arrêt progressif des subventions destinées à la SAFER – selon un technicien de la SAFER, « *aujourd'hui, on n'a plus aucune subvention : on avait encore 4% l'année dernière ; à partir du début de 2017, on n'a plus rien du tout.* » -, cette société fonctionne dorénavant par dossier ; elle se rémunère au dossier et rentre dans la logique d'une entreprise privée, ce que les collectivités locales trouvent non pertinent dans le cadre d'une politique de soutien à l'agriculture. Selon un technicien de la COPAMO : « *Avec la nouvelle politique de la SAFER, ils tentent aussi de se faire de l'argent et ça n'avantage pas toujours les agriculteurs. Parfois, on demande aussi à la SAFER de faire des travaux d'animation foncière sur certaines parcelles, mais ils sont quand même assez chers. On paie pour la veille foncière aussi.* »

Selon un technicien de la chambre d'agriculture du Rhône, « *nous, on représente la profession agricole, eux aussi, mais eux ils font du commerce et les collectivités sont des clients, des clients de plus en plus importants pour eux. C'est pour ça aussi qu'on n'a pas tout à fait la même position.* »

Dans cette optique-là, la SAFER essaie actuellement d'augmenter sa visibilité dans le Rhône. Selon le directeur départemental de la SAFER du Rhône, « *Ce qui est sûr, c'est que les élus nouveaux, qui viennent d'être élus et qui n'ont pas de connaissance spécifique du territoire, ne connaissent pas forcément la SAFER ni ses outils. Donc, ça veut dire qu'il y a besoin d'un temps d'adaptation pour que l'outil SAFER puisse être utilisé par les élus.* »

A titre d'exemple, il y a actuellement des négociations entre la CCBPD et la SAFER sur une convention de veille foncière. Selon un technicien de la chambre d'agriculture, « *après, en termes de politique foncière, les élus sont encore en discussion avec la SAFER comme ils le sont avec la chambre, mais pour l'instant il n'y a rien de publié et d'officiel. Mais effectivement, la SAFER s'est rapprochée des différentes collectivités du territoire en proposant son offre de service, donc il y aura certainement des conventions qui vont se mettre en place, des choses qui vont se faire* ».

Par la suite, la SAFER intervient dans toute opération de vente de foncier, la priorité étant donnée au porteur de projet - l'agriculteur- en laissant les collectivités acquérir du foncier dans le seul cas d'une absence de ce porteur de projet. Cependant, ceci ne convient pas aux élus locaux ayant une vision différente de l'intérêt général. Selon la directrice du SMMO, « *Souvent, quand vous avez du foncier avec une bonne valeur agronomique, le porteur de projet, vous le trouvez. [...] Le projet émerge seul.*» Selon un élu de la CCEL, « *L'acquisition, comment dire, c'est pour ça que je suis en bataille avec la SAFER, [...], parce qu'ils ne laissent pas les communes racheter des terrains agricoles, parce qu'on a de gros propriétaires fonciers et agricoles qui achètent des terrains et qui font des propositions à des prix trop importants. Là-dessus, nous, on avait le renseignement lorsque c'était trop tard. Nous ce qu'on aimerait bien, c'est pouvoir acheter les terrains agricoles et les relouer aux agriculteurs [...] et là-dessus, on est en train de monter quelque chose pour pouvoir faire de la préemption même si on n'a pas de projet agricole derrière. Ça c'est la sauvegarde de l'agriculture dans le périurbain, voilà c'est un de nos gros soucis ça. La SAFER a une cartographie où elle peut dire ce qui se vend, mais on n'a pas le pouvoir de l'acheter. Il faut un projet pour pouvoir acheter. Si jamais, aucun agriculteur ne le veut, on peut acheter, mais on n'est pas prioritaire [...]. Il faut trouver un moyen juridique pour pouvoir acheter les terrains. Et ça, je l'ai souvent posé quand on a des COPILs. La priorité est de louer à des agriculteurs de la commune. Nous on est averti des ventes, mais il faut négocier avec l'agriculteur qui veut acheter.* »

Selon un technicien de la CCVG, suite à un conflit avec la SAFER, la commune de Chaponost a voulu s'insérer dans les PENAPs et réfléchir à un programme d'action. Dans ce cas-là, l'évolution institutionnelle résulte d'un conflit qui a poussé les acteurs locaux à se saisir du dispositif PENAP :

« *Avec la SAFER, c'était compliqué. En fait, ça a été crispant de travailler avec eux. On a eu un cas particulier et c'est d'ailleurs le cas qui a poussé la commune de Chaponost à réfléchir à un programme d'action. On a une exploitation qui a été cédée avec un siège, des locaux techniques, un logement et 4 ha de terrains agricoles. C'était idéal. Ce siège s'est vendu en 2012 et donc la SAFER s'est positionnée dessus pour répondre à une urgence qui est le périmètre de risque technologique⁵². Et dans ce cadre-là, il y avait un terrain agricole avec une exploitation horticole qui a été expropriée justement, puisque c'étaient des serres, il y avait un risque pour les aider, les accompagner à délocaliser pour être hors périmètre de risque. Il y a cette exploitation qui s'est vendue simultanément, et rapidement elle était fléchée comme un espace de relocalisation de cette activité horticole. Sauf qu'au dernier moment, cette activité s'est désistée et est partie dans la Drôme. Et donc résultat, la SAFER s'est retrouvée avec ce bâtiment agricole. Donc, on s'est dit : ça peut être prioritaire pour nous, sauf que c'est un investissement très important pour nous, et vu que la SAFER « s'est fait avoir » au niveau de*

⁵² Ce risque concerne une entreprise sur Saint Genis Laval qui fait de l'emboutissage de bouteilles de gaz et qui est classée en activité à risque. Un plan a été défini pour aider l'entreprise à faire des travaux qui limitent le risque à la source et pour protéger les entreprises et les riverains en général ; il s'agit de mettre en place toute une action de confortement de bâtiments, de rénovation, de plan de gestion en cas de crise.

l'acquisition puisqu'on était dans une procédure exceptionnelle où il fallait avoir une réponse rapide, ils ont acheté à plus de 500 000 euros cette exploitation et ils se sont retrouvés avec ça sur les bras, impossible de trouver un exploitant qui mette autant d'argent en installation. Rapidement, les collectivités se sont dites : on peut peut-être s'organiser pour trouver une réponse, mais c'est en 2015 qu'il s'est avéré qu'il n'y avait pas de suite donnée et [...] le portage arrivait à échéance en 2017. On leur a dit : donnez-nous le temps d'élaborer notre feuille de route, de se donner les moyens en face et peut être on fera l'acquisition de cette terre. Tous les partenaires étaient motivés et voulaient faire quelque chose sur cette exploitation. On a avancé et là, la SAFER, ce n'a pas été très clair ni sur leur calendrier ni sur leur méthode de sélection et, à la fin ; ils ont préféré dire : le bâtiment est revendu pour une résidentielle classique et on sépare le terrain, on met le terrain tout seul. On a perdu pas mal de temps et ça manquait de transparence et c'est un point qui a fait beaucoup polémique et qui nous a un petit peu refroidi dans la bonne collaboration avec la SAFER. D'ici la fin de l'année, l'idée est d'avoir un appel à candidature pour trouver cette vocation-là. LA SAFER, ça a été compliqué et ça a créé un gros froid avec eux et puis, nous, la difficulté qu'on a, et c'est leur faute j'ai envie de dire, on se rend compte que par rapport à un portage en direct, les frais de portage de la SAFER sont assez conséquents (8% par an du montant de l'acquisition) [...] A moyen terme, il va falloir investir ce champ-là lourdement, avec la SAFER on ne sait pas comment on va faire et ça coûte très cher. »

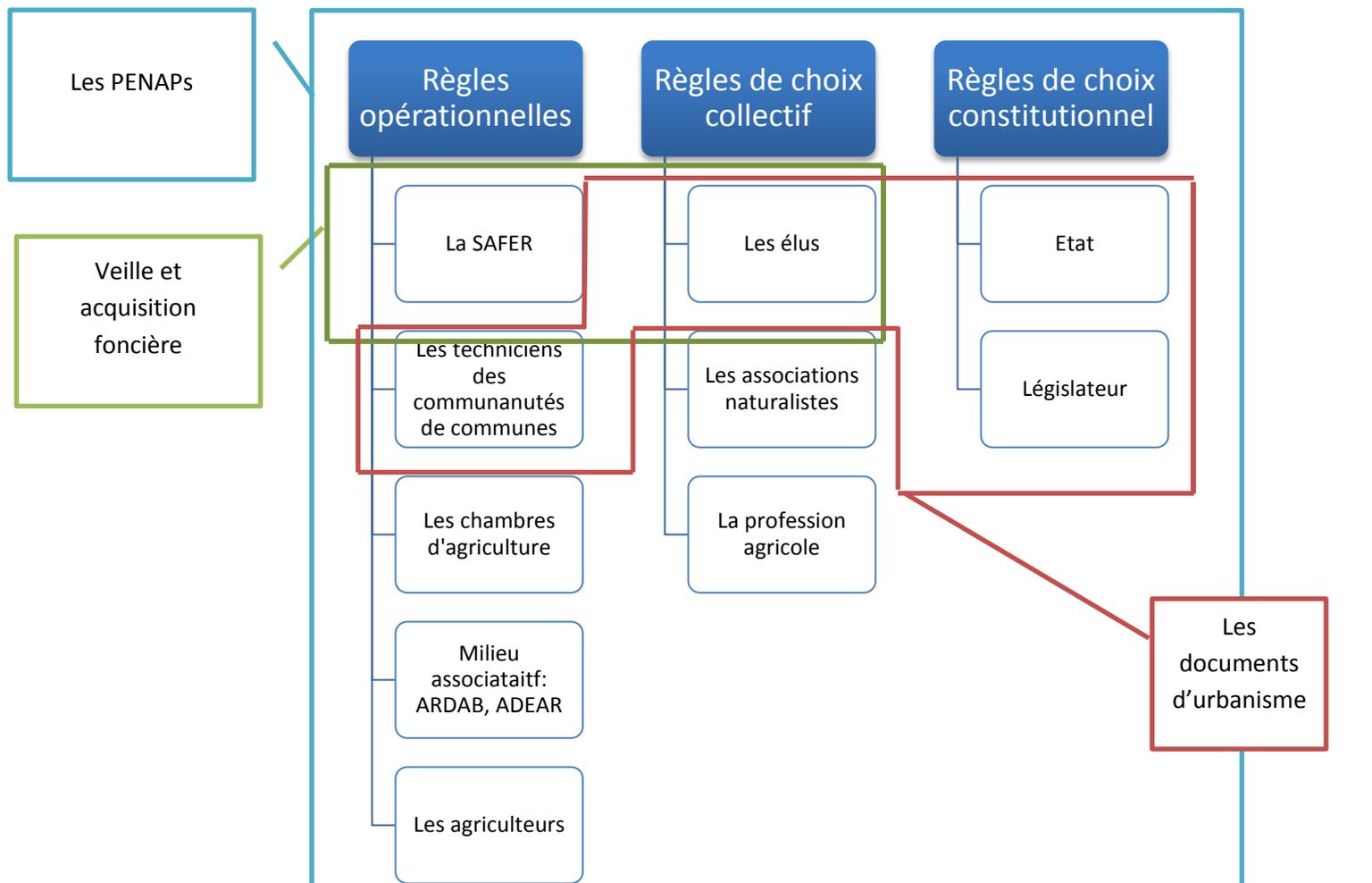
Ça a été également le cas de la politique d'acquisition foncière des Monts d'or : leur partenariat avec la SAFER a découlé d'un conflit sur des terres agricoles. Le SMMO rencontre un autre type de conflit avec la SAFER, qui porte sur le comité responsable des prises de décisions des projets d'acquisition de foncier. Ce comité est pour eux non représentatif des vrais acteurs agricoles du terrain et de leurs besoins. Selon la directrice du SMMO, «*la SAFER a un mode de fonctionnement qui est défini par la loi, elle ne peut pas y déroger. Cependant, quand la SAFER attribue des terrains, elle les fait passer dans un comité technique. La composition du comité technique est définie par la loi : la SAFER n'a pas le choix : 1 représentant de chaque syndicat agricole, de la chasse, les actionnaires, le Crédit Agricole, les assurances liées au monde agricole et quelques représentants des collectivités. Et on se retrouve souvent dans des situations, je ne devrai pas dire ça mais c'est une réalité, où dans le comité technique, il y a plus de personnes issues du monde agricole que de personnes issues de collectivités et, quand vous arrivez avec des politiques novatrices, le comité ne va pas forcément dans le sens de l'intérêt général. On a des points de blocage sur ce comité technique, même si la SAFER en est bien consciente mais doit respecter la loi, il faut qu'en amont on travaille plus les dossiers avec les territoires, qu'on mette en place des comités de concertation locale, pour trouver des terrains d'entente en amont du comité. La SAFER est un vrai plus au niveau de leur outil qui est la veille, mais par contre, sur des attributions de terrain, on se retrouve parfois malheureusement en concurrence avec les intérêts particuliers de certains agriculteurs, soit parce qu'ils sont fermiers et ils sont prioritaires, soient parce qu'ils baignent un peu dans le réseau syndical du coin et on favorise plus leur dossier que celui de la collectivité. »*

La SAFER était également réticente à l'outil PENAP parce qu'il permettait aux collectivités d'exercer, dans les zonages PENAPs, le droit de préemption. Dans un contexte tendu actuellement, ceci pouvait encore plus la déstabiliser et créer en conséquence plus de tensions entre les élus du département et la SAFER. Selon un élu du département : «*On avait bien senti dès le départ que si, nous, on prenait ce droit de préemption, on allait se mettre à dos la SAFER, et c'est quand même eux qui gèrent le foncier. Donc, dès le départ, on les a associés en disant de toute façon vous gardez votre droit de préemption*

sur les zones agricoles et même sur les zones environnementales, on a délégué notre droit de préemption à la SAFER. »

L'acteur central aux démarches de veille et d'acquisition foncière, ne semble pas s'aligner sur les mêmes objectifs que les communautés de communes de l'AML, rendant difficile la mobilisation de ces outils dans le cadre de politiques agri-alimentaires plus larges. Cette double tâche de devoir agir en fonction de l'intérêt général et de se rémunérer au dossier ne convient pas aux collectivités locales. **Les PENAPs ont permis de remettre en exergue ces outils fonciers notamment à travers les axes destinés au foncier dans les programmes d'actions, mais ils ne permettent pas de concilier ces deux visions qui s'avèrent être contradictoires.**

Schéma récapitulatif du rôle des acteurs du monde agricole en fonction des différents dispositifs et outils mis à leur disposition :



**Il n'est pas dit que les autres acteurs non inclus dans chaque sous-groupe n'utilisent pas le dispositif en question ; sans en être les acteurs, ils sont juste utilisateurs du dispositif. A titre d'exemple, la chambre d'agriculture est consultée pour son avis dans les PLUs et est amenée plus tard à agir dans les zones A et N du PLU, mais elle n'en est pas actrice, au moment de l'élaboration et de la définition des règles concernant le PLU. Elle en bénéficie uniquement. Elle en est utilisatrice.*

Figure 2 : Les acteurs regroupés autour de la politique foncière

→ Synthèse du deuxième résultat :

Les règles établies autour de la ressource foncière agricole ont évolué. De même, les configurations d'acteurs impliqués dans chaque démarche évoluent aussi, les démarches se voulant plus participatives et plus globalisantes. Ces changements s'inscrivent certes dans la durée et leur impact n'est actuellement pas complètement perceptible, mais il est certain que le dispositif PENAP induit un changement organisationnel et institutionnel qui prend forme autour de la ressource commune qu'est le foncier agricole.

3. L'incidence des PENAPs sur les droits de propriété

L'achat d'un terrain agricole fait que son nouveau propriétaire acquiert l'ensemble des droits qui lui sont relatifs - *Usus, Fructus et Abusus* - jusqu'à ce qu'il décide de l'aliéner (Barthélemy, 2000). La location du terrain fait que l'agriculteur ne bénéficie pas de l'Abusus et perd la sécurité sur son droit d'usage dans le temps (Léger, 2015).

L'intervention publique sur le foncier agricole peut également s'imposer à ces droits, principalement l'abusus à travers le droit d'expropriation, le droit de préemption ou par le biais de procédures amiable (Léger, 2015). Ces deux dernières modalités d'intervention peuvent être mobilisées dans le cadre du dispositif PENAP.

Cependant, l'analyse des changements induits par les PENAPs ne peut se faire par le biais de la définition romaine de la propriété, puisqu'elle prône le primat de la propriété privée sur toute autre forme de propriété (Orsi, 2013) : être propriétaire des terres agricoles sécurisait le travail de l'agriculteur et permettait une diminution des coûts de transaction et une augmentation de la productivité (Hardin, 1968). De même, cette définition ne permet pas de mettre en évidence la possible présence d'un groupement d'acteurs-décideurs de l'usage des terres : elle se limite à l'intervention du secteur public d'une part et à une relation contractuelle entre propriétaire et agriculteur de l'autre ; d'où le choix de mobiliser la grille d'analyse de la propriété comme faisceau de droits⁵³ pour analyser les changements liés au dispositif PENAP.

3.1. Les PENAPS à l'origine de droits mixtes de propriété : entre propriétaires privés et propriété commune

Pour Ostrom et Schlager (1992), tout changement de règles implique une nouvelle définition de droit(s) de propriété à affecter aux individus impliqués dans la gestion de ressources communes (Weinsten, 2013). Autrement dit, il n'existe pas un régime unique de droits de propriété, mais chaque situation d'action peut générer des régimes de propriété différents. La conception de la propriété comme *faisceau de droits* permet ainsi de décliner les règles opérationnelles et collectives en droits attribués à différents groupements d'individus. Au niveau des règles opérationnelles, les droits à attribuer sont ceux de l'accès, du prélèvement, et de la gestion à/de la ressource. Au niveau des règles de choix collectifs, les droits à attribuer sont l'exclusion et l'aliénation (Tableau 5).

La propriété comme faisceau de droits n'est pas sans impact sur les individus ayant accès à la ressource. Dans le système traditionnel de location de terrains agricoles par le biais de baux ruraux, l'agriculteur est considéré comme « utilisateur autorisé » (Tableau 5) de la ressource : il cultive les terres agricoles qu'il a louées et il a le droit de prélever les productions de la ressource foncière qu'il a cultivée. Il ne peut pas déterminer plus globalement les conditions de l'utilisation de la ressource foncière : ceci dépend du bail qu'il signe avec le propriétaire. A titre d'exemple, les baux ruraux environnementaux où le propriétaire impose au locataire des pratiques culturelles protectrices de l'environnement. Avec l'introduction des PENAPs, l'utilisateur autorisé du foncier agricole qu'est l'agriculteur dans le cadre des régimes de propriété unique passe au groupe de détenteurs de droits d'usage et de gestion. L'agriculteur reste un utilisateur autorisé de la ressource foncière, mais il a le droit de déterminer, à travers le programme d'action PENAP, les orientations agricoles qu'il souhaite pour les parcelles louées et ce en amont des conditions du bail qui le lie au propriétaire foncier.

⁵³ Voir supra, p. 3.3. La propriété comme faisceau de droits, p.40.

L'agriculteur acquiert alors un droit de gestion de la ressource foncière agricole, qui dépasse le cadre de l'exploitation qu'il loue.

Selon un technicien de la Communauté de communes de la vallée du Garon, « *par exemple, ils (les agriculteurs) ont naturellement une approche raisonnée, il y a des constats sur la difficulté de ne mettre en place que du bio. Dans les pratiques, le bio entre dans tous les cahiers de charge, les études à faire ça coute très cher d'être labellisé, ils se rendent compte que pour valoriser leur savoir-faire et leur intervention sur le paysage, ils ont besoin de faire connaître leur pratique d'où les actions de communication : des vidéos sur la viticulture, la fête de l'agriculture pour que les habitants aillent à la rencontre des agriculteurs en dehors de juste la commercialisation, balade de ferme en ferme pour voir comment ça fonctionne au quotidien. Donc, c'est ce travail de valorisation en plus des aides ponctuelles qu'on peut apporter et puis d'aide au montage des financements.* »

La chambre d'agriculture, les élus locaux, l'agence d'urbanisme de Lyon, la SAFER et les associations naturalistes et environnementalistes ont également, dans le cadre de PENAPs, des droits d'usage et de gestion du foncier agricole. Ils déterminent collectivement les orientations agricoles du territoire. La gouvernance qui se crée à ce niveau-là revêt une caractéristique particulière : chaque acteur impliqué dans cette gouvernance mobilise divers moyens pour aboutir au même objectif de pérennisation de l'usage agricole du sol. Les acteurs acquièrent, à travers la démarche PENAP, le droit de réglementer le mode d'utilisation interne de la ressource et tentent, à différentes échelles et en fonction de leurs compétences, de préserver la valeur d'usage du sol.

Selon un technicien de l'agence d'urbanisme de Lyon, « *les collectivités prennent conscience aujourd'hui qu'il ne suffisait pas uniquement de faire des PENAPs ; les périmètres de protection ne suffisent pas : on peut protéger des espaces agricoles mais ce n'est pas pour ça qu'ils vont rester agricoles et c'est pour ça qu'on a ouvert la question des friches au sein des PENAPs et c'est pour ça que des territoires comme la vallée du Garon sont en train de formuler des politiques foncières, de réfléchir à des politiques foncières plus ambitieuses, c'est parce qu'ils se rendent compte que le périmètre de protection lui-même ne suffit pas à garantir l'usage agricole et en plus que cet usage agricole soit orienté vers les souhaits de la collectivité[...].* »

Ainsi, le propriétaire se voit partager son droit de gestion de ses terres agricoles. La gestion des terres agricoles ne se fait plus uniquement par le propriétaire lui-même ou par le seul bail rural (relation propriétaire-agriculteur), mais elle se fait en amont par un groupement d'acteurs excluant même le propriétaire dans une première étape.

Le dispositif PENAP ne fait pas perdre au propriétaire son droit d'aliénation (abusus), mais il y impose une condition : la préservation de l'usage agricole du sol. Le propriétaire foncier perd ainsi partiellement son *Usus*. Il perd le droit de décider d'un autre usage du sol, notamment la réserve foncière pour la constructibilité des terres. Il ne maîtrise plus son droit de changer la vocation agricole des terrains. Autrement dit, le propriétaire perd une partie de son droit d'exclusion sur ses terres – comment ce droit peut être transféré (Tableau 5). Le propriétaire peut certes choisir parmi plusieurs agriculteurs ou choisir de ne pas cultiver son terrain, mais il ne peut plus prioriser l'urbanisation de ses terres aux dépens d'une activité agricole.

Les PENAPs sécurisent ainsi l'usage du foncier agricole sur le long terme et offrent une stabilité à l'agriculteur qui s'affranchit en quelque sorte du pouvoir du propriétaire sur ses terres. La

sécurisation du travail de l'agriculteur auparavant liée à la propriété du sol, puis liée au bail rural, acquiert une dimension plus structurelle avec une sécurisation de l'usage sur le long terme. Il devient dès lors plus bénéfique au propriétaire d'exploiter ses terres agricoles au lieu de les garder en friche. Les PENAPs ouvrent la voie à une nouvelle conception du droit de propriété : droit se voulant relatif⁵⁴, contrairement au droit absolu de propriété considéré en France comme unique et supérieur à toute autre forme de droit (Orsi, 2013).

Il n'est pas étonnant que les propriétaires fonciers de plusieurs communes de l'aire métropolitaine lyonnaise se soient mobilisés contre le dispositif PENAP. Selon un élu du département du Rhône, « *les tensions au niveau de la profession agricole se sont fait sentir au niveau des élections de 2014. Il y a des listes qui se sont faites uniquement pour défendre le droit de propriété, en disant que les PENAPs sont une attaque au droit de propriété. Ça s'est passé sur 4 ou 5 communes, mais il y a une commune où ça s'est traduit politiquement, par les élections municipales qui ont pris une option totalement inverse, en disant que c'est notre droit de propriété qui est atteint* ».

Ostrom et Schlager (1992), en élaborant la théorie de la propriété comme faisceau de droits, n'essaient pas de déterminer des catégories définitives de droits à attribuer pour toute ressource commune. Cette conception de la propriété permet de définir des situations d'actions différentes où les groupes d'acteurs et les droits qu'elles définissent initialement (Tableau 5) peuvent ne pas être simultanément présents. Le Tableau 11 propose ainsi une représentation des droits de propriété issus du dispositif PENAP :

Rôles des PENAPs Droits	Propriétaire	Détenteurs de droits d'usage et de gestion
Accès et prélèvement	Oui	Oui
Gestion	Oui	Oui
Exclusion	Conditionné	Non
Aliénation	Conditionné	Non

Tableau 11 : Les droits de propriété partagés autour de la ressource foncière, adapté d'E. Ostrom et de E. Schlager⁵⁵ (1992)

Les PENAPs ont ainsi permis aux droits de propriété sur la ressource foncière d'évoluer, en faisant d'une part perdre au propriétaire partiellement ses droits d'exclusion et d'aliénation et en favorisant, de l'autre, le développement d'une gouvernance foncière incluant **tous** les acteurs de la scène agricole tout en faisant évoluer le statut/rôle de l'agriculteur. Ainsi, par l'introduction des PENAPs, le foncier agricole acquiert la dimension de non-exclusivité⁵⁶ notamment au niveau de sa gouvernance. La non-exclusivité du foncier agricole prend parfois des formes plus avancées, notamment lorsque le foncier est mis à disposition des agriculteurs par des associations foncières agricoles, des lieux tests agricoles permanents ou en archipel et des fermes intercommunales, encourageant dès lors l'émergence de nouvelles formes de propriété issue également de la réflexion autour des PENAPs.

3.2. Vers de nouvelles formes de gestion de la ressource foncière agricole

Nous avons mis en évidence comment le dispositif PENAP, à travers le financement de projets collectifs, a encouragé les différents acteurs de chaque communauté de communes à mutualiser

⁵⁴ Droit découlant du dispositif PENAP.

⁵⁵ La catégorie de « possesseur » n'apparaît pas dans l'analyse des droits de propriété autour de la ressource foncière.

⁵⁶ Voir supra, 3.1. Les principes de définition d'une ressource commune, p.36.

leurs moyens afin de répondre aux besoins communs de leurs agriculteurs. Dans un premier temps, ceci a pris la forme de projets ponctuels, tels la collecte des plastiques agricoles. Dans un deuxième temps, les communautés de communes tentent d'élaborer des projets plus structurants tels les associations foncières agricoles, les fermes intercommunales et les lieux test agricoles.

Les associations foncières agricoles (AFA)

La réflexion autour du développement des associations foncières agricoles (AFA) a pris place dans la communauté de communes du Beaujolais Pierres Dorées (CCBPD) et dans celle de la vallée du Garon (CCVG).

L'AFA est une association syndicale entre propriétaires fonciers qui délèguent à l'AFA la gestion du foncier. L'intérêt de cette association est de faciliter le relationnel à l'exploitant ; elle permet de proposer une offre foncière cohérente et, derrière ça, elle ouvre droit également aux aides prévues pour l'entretien de l'espace. L'adhésion à cette association est facultative. Ainsi, selon un technicien de la chambre d'agriculture, « *C'est un outil qui est très pertinent par rapport à la problématique du territoire et on y viendra tôt ou tard. Les PENAPs, ça va permettre, dès lors qu'on a des terrains qui seront dédiés à l'agriculture, de lever le frein par rapport à la rétention foncière et ça peut être complémentaire dans le sens où, si on a des terrains bloqués pour l'agriculture, l'AFA vient en complémentarité pour dire tous ces terrains-là qui regroupent X propriétaires, nous on peut se positionner pour trouver un projet parce que l'idée est d'avoir un porteur de projet qui est prêt à reprendre les terrains. L'AFA peut jouer ce rôle de coordination, de coordination entre les projets, de gérer tout ça en collectif.* »

Ainsi, le fonds de portage foncier que la CCVG compte mettre en place va servir au développement d'une AFA. Selon un technicien de la CCVG, « *[...] l'aide à la création d'association foncière agricole (AFA) est un levier pour favoriser la restructuration parcellaire et puis, justement, ça pourra n'être engagé qu'une fois qu'on aura bien identifié les enjeux on saura où est-ce que c'est le plus pertinent de la faire. [...] Là il faudra travailler un projet de fond qui montre qu'on est dans l'appui à l'innovation, qu'on est sur des exploitations où il est difficile de s'installer ailleurs, il y a quelque chose à murir sur ce projet-là pour montrer l'opportunité et l'effet levier, que ça ne soit pas effectivement premier arrivé premier servi.* »

Les AFAs définissent ainsi un nouveau régime de droits de propriété, complémentaire à celui des PENAPs : elles deviennent des *possesseurs* au sens d'E. Ostrom et de E. Schlager (1992) à qui le propriétaire transfère ses droits d'accès, de prélèvement, de gestion et d'exclusion. Il maîtrise cependant toujours son droit d'aliénation (Tableau 12).

Droit \ Rôles de l'AFA	Propriétaire	Possesseur	Détenteurs de droits d'usage et de gestion
Accès et prélèvement	Non	Oui	Oui
Gestion	Non	Oui	Oui
Exclusion	Non	Oui	Non
Aliénation	Conditionné	Non	Non

Tableau 12 : Régimes des droits de propriété issus des AFA, adapté d'E. Ostrom et de E. Schlager (1992)

Puisque les PENAPs gèrent l'usage du sol, les propriétaires sont encouragés à adhérer à ce genre d'association qui facilite la gestion de la ressource foncière. Les AFA dépendent d'une forte volonté politique de préserver le foncier agricole, volonté qui se renforce actuellement dans l'Aire Métropolitaine lyonnaise qui prend conscience de l'importance de la préservation du foncier agricole pour atteindre son objectif d'autonomie alimentaire d'ici 2050.

Les espaces test agricoles

Cette action est principalement portée par l'ADEAR (Encadré 6) Le lieu test agricole consiste à tester le projet d'installation agricole en étant supervisé par un réseau d'agriculteurs formés et d'un paysan tuteur indemnisé par l'ADEAR. Le temps et le lieu de cet espace test sont précisés d'avance. Au bout du test, l'agriculteur décide s'il souhaite développer son projet agricole. Il existe deux types de tests agricoles : les *lieux test en archipel* et les *lieux test permanents*. Cette réflexion intéresse particulièrement les acteurs agricoles de l'Ouest Lyonnais. Ces lieux tests se développent notamment pour l'accompagnement à l'installation et à la transmission des terres agricoles.

Les *lieux test permanents* sont des structures plus compliquées à mettre en place, notamment à cause de la nécessaire disponibilité de foncier dédié uniquement au test agricole. Selon un technicien de la CCVG : « *Au départ, on s'était dit qu'on pouvait faire une ferme intercommunale de lieu test permanent, sauf que ce n'est pas le plus pertinent parce que, si l'espace est permanent, les agriculteurs s'entraînent chez nous et après il faut leur trouver un autre endroit pour se développer.* »

Cette forme de lieu test pourrait cependant particulièrement intéresser des lycées agricoles. A titre d'exemple, le lycée horticole privé de Lyon Pressin est intéressé par le développement d'un test permanent pour du maraîchage. Au niveau de l'Ouest Lyonnais, dans le cadre des PENAPs, la seule action qui a été conduite au niveau du foncier agricole concerne les réflexions autour de lieux test. Selon un technicien de la chambre d'agriculture « *[...] on a pu faire émerger une action sur toute la réflexion conduite par l'ADEAR sur les tests en archipel en lien avec la chambre d'agriculture et le lycée du Pressin qui se pose la question de mettre en place un test permanent pour du maraîchage.* »

Selon un technicien de l'ADEAR : « *Le lieu test permanent est un outil qui est assez lourd et qui demande beaucoup de financement pour le fonctionnement, surtout pour le matériel, son entretien, son renouvellement, son stockage. Il faut qu'il y ait des bâtiments et, à chaque fois qu'un test se termine ou s'arrête, il y a une phase où il n'y a pas quelqu'un qui vient dans la foulée, donc il faut quelqu'un pour gérer le site permanent. C'est beaucoup de besoins et de main-d'œuvre et de financements. Alors qu'avec un site en archipel, l'idée est de mettre à disposition l'outil à un porteur de projet, et qu'après, ça le lance pour l'installation définitive. [...] C'est beaucoup plus simple et moins onéreux en tout cas. [...] Après, si tout le monde fait des espaces tests permanents, il n'y a pas d'installation.* »

Les tests en archipel facilitent la transmissibilité des terres agricoles, parce que, si jamais le foncier est proposé pour la transmission, le porteur de projet peut reprendre les terres sur lesquels il fait son test agricole.

L'ADEAR a une convention avec le syndicat de l'Ouest Lyonnais sur de l'animation, pour faire rencontrer des porteurs de projets avec des propriétaires fonciers souhaitant transmettre leur terre.

Les territoires financent eux-mêmes à la hauteur de 30 % les actions de l’ADEAR⁵⁷ sur leur territoire pour faire émerger les lieux test agricoles ; financements par le PSADER-PENAP. Selon un technicien de l’ADEAR : « Cette action a commencé avec les PSADER-PENAP en 2014. Avant, l’intervention ne se faisait pas via les territoires, mais le travail avec les territoires, ça nous a permis de débloquent beaucoup de choses, ça nous a permis de nous former un réseau, de développer des partenariats [...]. Suite à la mise en place des PENAPS, des territoires ont vraiment commencé à s’intéresser à leur politique agricole. Les PENAPS ça a été un point de démarrage à une réflexion pour les territoires sur le mode agricole de leur collectivité. [...]. On a plus d’opportunités sur l’Ouest lyonnais que sur le reste du territoire du département. [...] C’est vrai que dans l’Est lyonnais, on n’est pas très présents, on n’est pas des acteurs très... voilà. »

Il y a actuellement un lieu test agricole en pépinière sur Longe Seigne, Taluyers dans la COPAMO fonctionnel depuis février 2016, mais sans possibilité d’installation à la fin du test. L’ADEAR prend à sa charge la recherche du foncier pour les agriculteurs qui souhaitent s’installer après le test. Selon un technicien de l’ADEAR, « Ça se passe très bien, mais pour nous c’est plus pertinent de pouvoir proposer du test sur du foncier où on puisse installer dans la foulée.»

Sur le SMMO, il y a une étude sur un lieu test de porc plein air, pour pouvoir avoir une installation définitive en élevage de porc. Le SMMO et l’ADEAR sont à la recherche d’un porteur de projet actuellement. Selon un technicien de l’ADEAR, « Avec la vallée du Garon, on a participé à toute la politique agricole qu’ils mettent en place, et on leur explique le bienfondé de l’achat et la veille foncière par les collectivités. »

Les lieux tests agricoles existaient dans le cadre du réseau national des espaces test agricoles (Reneta) créée dans les années 2000⁵⁸. Ils n’ont été introduits dans le Rhône qu’en 2015 suite à étude de faisabilité financée par le PSADER-PENAP. Selon un technicien de l’ADEAR, « L’étude de faisabilité a montré une vraie volonté de la part de tous les acteurs, d’avoir cet outil en place. On a fait un partenariat avec la chambre d’agriculture pour faire également du test via l’ADEAR. »

Cet outil offre une forme de sécurité aux collectivités, au nouveau porteur de projet et au propriétaire souhaitant transmettre ses terres parce que cela permet à ces groupes d’acteurs de s’assurer que les installations sur leurs communes vont être pérennes. Selon un technicien de l’ADEAR : « L’outil de test a permis de rassurer tout le monde, parce qu’au final c’était une phase où on avait le droit à l’erreur, d’arrêter et d’abandonner ; parce que c’est prévu. Il y a quand même une sécurité du foncier suite à l’abandon du test, parce qu’on signe des baux en amont du test pour que le foncier revienne à celui qui l’a fourni. »

Le régime de propriété issu du test agricole prend la forme suivante. Durant le test, le porteur de projet est possesseur. C’est lui seul qui bénéficie des fruits de son test.

Rôle des espaces test \ Droit	Propriétaire	Possesseur	Détenteurs de droits d’usage et de gestion
Accès et prélèvement	Non	Oui	Non
Gestion	Non	Oui	Oui
Exclusion	Non	Oui	Non

⁵⁷ Le reste des financements provient du fonds social européen (FSE).

⁵⁸ Site web de Reneta: <https://reneta.fr/>

Aliénation	Conditionné	Non	Non
------------	-------------	-----	-----

Tableau 13 : Régimes des droits de propriété issus des lieux tests agricoles, adapté d'E. Ostrom et de E. Schlager (1992).

Les fermes intercommunales

Les fermes intercommunales reposent sur un modèle où la collectivité est propriétaire du foncier agricole (terres et bâtiments) et où elle loue ce foncier à des agriculteurs en fermage. Les fermes intercommunales peuvent également être des *lieux test en archipel* (une seule fois), le test constituant une pré-installation qui débouche sur une installation avec bail rural. Dans ce cadre-là, le cahier des charges peut définir les productions agricoles à développer dans la ferme, à la différence des *tests en archipel* où la production dépend de la volonté du porteur de projet.

Ce modèle intéresse particulièrement la communauté de communes de la vallée du Garon (CCVG) à long terme. Il repose sur une forte volonté de la collectivité d'acquérir du foncier agricole. Sur le moyen terme, avant d'aboutir à la création d'une ferme intercommunale, la CCVG va développer un atelier pour la mutualisation des outils de production des agriculteurs. Selon un technicien de la CCVG, « *une première étape serait d'avoir un local d'activité mutualisé pour partager des équipements entre agriculteurs plutôt que d'investir dans des outils individuels. Ils font déjà un peu de partage de matériaux, mais c'est surtout pour aider les nouveaux arrivants à s'organiser. Le cuvier collectif est un de nos projets, il y a une vraie demande là-dessus pour la viticulture, sauf que c'est des coûts assez importants. L'idée est, avec la fédération des coteaux du Lyonnais, de travailler sur la création d'un équipement mutualisé de cuvage puisque c'est du ponctuel, utilisé une fois par an. Il y a un montage qu'on est en train de travailler, sous forme de coopérative ou autre, dans lequel on serait partie prenante et de préférence, pourquoi pas le faire en périmètre de zone d'activité, en frange de zones agricoles pour ne pas consommer des terrains agricoles. [...]. Ce sont des idées qui découlent des groupes du travail qui ont été faits dans le cadre du programme d'action PENAP et des agriculteurs eux-mêmes.* »

Le modèle de ferme intercommunale repose également sur un régime de droits de propriété qui lui est particulier. Dans ce cas-là, le propriétaire qui est la collectivité a accès à tous les droits (Tableau 14) :

Droit \ Rôles de la ferme intercommunale	Propriétaire	Détenteurs de droits d'usage et de gestion
Accès et prélèvement	Oui	Oui
Gestion	Oui	Oui
Exclusion	Oui	Non
Aliénation	Oui	Non

Tableau 14 : Régimes des droits de propriété issus des fermes intercommunales, adapté d'E. Ostrom et de E. Schlager⁵⁹ (1992).

⁵⁹ La catégorie de « possesseur », n'apparaît pas dans l'analyse des droits de propriété autour de la ressource foncière.

→ Synthèse du troisième résultat :

Ces trois formes de gestion commune de la ressource foncière agricole - les associations foncières agricoles, les espaces test et les fermes intercommunales - requièrent en particulier une disponibilité du foncier agricole. Certaines de ces formes de gestion, reposent sur des ambitions de long terme des communautés de communes, ambitions qui ont émergé grâce au dispositif PENAP. Le statut de ressource commune que le foncier agricole a acquis grâce au dispositif PENAP, a ainsi permis à différents modes de gestion du foncier agricole de se développer et a ouvert la voie à des formes de gestion collective où l'usage agricole du sol est préservé et où l'agriculteur acquiert plus de droits et plus de sécurisation de son activité.

Conclusion

Nos résultats ont permis de montrer que le dispositif PENAP a introduit une nouvelle gouvernance foncière en développement dans l'aire métropolitaine lyonnaise. Plusieurs acteurs locaux sont devenus responsables du devenir des terres et projets agricoles. Selon un élu du département du Rhône, « *les élus du territoire ont pris conscience, que si on veut avoir de l'agriculture, il est nécessaire de travailler sur une stratégie foncière. Une fois que le foncier est stabilisé, on pourrait envisager des stratégies agricoles et alimentaires.* ». Ceci a permis de confirmer nos hypothèses de départ : le dispositif PENAP permet au foncier agricole de s'élever au rang de ressource commune ; il est à la source d'un changement institutionnel et organisationnel qui implique une nouvelle configuration des rapports entre acteurs locaux ; il s'affranchit du régime de droits de propriété individuels et encourage de nouvelles formes de propriété commune.

L'une des fortes valeurs ajoutées du dispositif PENAP est de permettre aux acteurs locaux de prendre conscience du rapprochement entre les dimensions foncières, agricoles et alimentaires. En effet, une volonté d'action collective visant la valorisation des productions locales est apparue, notamment à travers les points de vente collectifs et les circuits de proximité. Les acteurs locaux - les chambres d'agriculture, la SAFER, Terres de liens, les agriculteurs, l'ARDAB, l'ADEAR, et les associations naturalistes - ont été amenés à travailler conjointement sur des thématiques foncières, agricoles et alimentaires. Un cercle vertueux s'est alors créé entre la préservation du foncier agricole, le développement des productions locales et la commercialisation de ces produits à proximité. Dès lors, la gouvernance alimentaire de l'aire métropolitaine lyonnaise s'est trouvée renforcée.

L'apport essentiel du dispositif PENAP, au-delà de ses objectifs de préservation et de valorisation de la ressource foncière agricole, a été sa capacité de permettre aux acteurs locaux, de nature diverse, à « se connaître » et à « apprendre » à travailler ensemble. Cet effort collectif de coordination, a été enrichissant tant au niveau des projets qui ont émergés sur les terrains préservés, qu'au niveau des futures collaborations pouvant avoir lieu entre les différents acteurs de la scène foncière agri-alimentaire.

La complexité dans laquelle s'inscrit ce dispositif a été liée au nombre d'acteurs y participant et à leurs différentes visions de la ressource foncière agricole. Malgré la forte volonté de la démarche PENAP d'être inclusive, le groupe des propriétaires fonciers n'y a pas été associé. Cependant, le poids de ce groupe d'acteurs sur la ressource foncière n'est pas négligeable, d'où la nécessité de l'intégrer dans les nouvelles démarches concernant le foncier agricole. Ceci a par ailleurs été souligné par les élus et techniciens eux-mêmes.

Il est également apparu que ce qui a permis au dispositif PENAP d'avoir cet impact dans l'aire métropolitaine lyonnaise (AML), repose d'une part sur la forte volonté politique du département du Rhône de mener cette politique, et de l'autre, sur son inscription dans les documents de rang supérieur : les Scots et Plus. La réussite du dispositif PENAP a ainsi fortement dépendu des conditions locales.

Pour autant, dans le contexte de fortes tensions financière, politique et urbaine de l'Aire Métropolitaine Lyonnaise, quelle sera la capacité des acteurs locaux de pérenniser les programmes d'actions PENAP dans un contexte où la région semble se retirer des dispositifs contractuels ? Les PENAPs ont pu, dans un premier temps, fédérer les acteurs locaux autour d'objectifs agricoles et

alimentaires communs pour leur territoire. La question à se poser aujourd'hui est leur volonté de poursuivre la construction d'une stratégie agri-alimentaire au-delà des limitations du contexte actuel.

Le cadre théorique développé par E. Ostrom (1990, 1992, 2005, 2011), nous a permis de mettre en exergue les évolutions qu'a connues - et connaît - le foncier agricole dans l'aire métropolitaine lyonnaise. Ces évolutions concernent le nombre d'acteurs associés aux décisions concernant la gestion de cette ressource, les nouvelles règles de gestion du foncier agricole ainsi que le développement de nouvelles formes de gestion collective de la ressource foncière agricole. Le principal apport de cette grille est qu'elle permet d'analyser différents contextes d'action sur la base d'éléments « stables », représentatifs de toute situation d'action. Dans notre cas, il s'agit du rôle des acteurs locaux, des règles et des droits de propriété permettant d'établir des comparaisons sur les modes d'appropriation du dispositif PENAP et ses impacts dans des contextes agri-alimentaires différents. Néanmoins cette grille ne permet pas de définir des préconisations d'actions garantissant l'efficacité de la gestion de la ressource foncière agricole puisqu'elle sert à l'analyse de situations d'action ponctuelles ancrées dans un contexte local particulier. Elle ne permet pas non plus de penser la ressource foncière agricole au regard de la gestion d'autres ressources territoriales pouvant l'influencer, comme par exemple la gestion des zones humides.

Cependant, dans une optique de développement durable, les politiques de développement territorial se veulent intégrées. Ceci apparaît à travers les lois qui se sont succédé sur la dernière décennie où la dimension de projet territorial a prôné : la loi DTR de 2005, la loi d'avenir pour l'agriculture en 2014, etc.

Notre recherche avait pour objectif d'éclairer les changements actuels que connaît la scène agricole et alimentaire dans l'AML. Toutefois, les entretiens conduits dans ce cadre ont permis d'éclairer un autre point qu'il serait intéressant d'approfondir et d'analyser : certaines communes qui se sont fortement saisies de l'outil PENAP et qui ont choisi de préserver la majorité de leurs terrains agricoles, se retrouvent contraintes aujourd'hui dans leur expansion urbaine. Ainsi, les élus locaux trouvent en ceci un point de blocage à leurs politiques de développement. Autrement dit, les PENAPs auraient une incidence particulière sur les formes d'expansion urbaine et pourraient potentiellement conduire à des phénomènes d'urbanisation en saute-mouton. Les communes sont dorénavant contraintes dans leur développement ; considération que les élus locaux n'avaient pas prise en compte lors du vote des PENAPs.

Ainsi, la préservation des terrains agricoles dans un périmètre bien défini via les PENAPs, conduirait à une intensification de l'urbanisation en « saut de mouton » dans d'autres périmètres n'ayant pas nécessairement cette vocation. Les problématiques relevant d'une densification d'un territoire telle que celle de l'augmentation d'émission de gaz à effet de serre, ou de consommations des sols, portant atteinte aux tissus péri-urbains et à leur développement dans le temps, se trouvent elles aussi déplacées ; d'où l'importance de la prise en compte de cette externalité dans la réflexion sur les formes urbaines durables. Dans le cadre d'un prolongement de la recherche en cours, il serait dès lors intéressant d'interroger l'incidence sur les formes urbaines d'une politique de préservation des sols agricoles et de développement d'une politique alimentaire.

Bibliographie

Références bibliographiques :

- AUBRY C. (2014), « Les agricultures urbaines et les questionnements de la recherche », *Pour*, vol.4, no. 224, p. 35-49.
- BASURTO X. et al. (2011), "Crafting Analytical Tools to Study Institutional Change", *Journal of Institutional Economics*, vol. 7, n° 3, p. 317-343.
- BERTRAND N. (2013), *Terres agricoles et périurbaines*, Editions Quae : France.
- BERTRAND N. et al. (2016), « Introduction. Intégration des enjeux environnementaux dans la gestion du foncier agricole », *Sciences, Eaux et territoires, CEMAGREF*, p.2-5.
- BOINON J-P. (2011), « Les politiques foncières agricoles en France depuis 1945, *Économie Et Statistique*, no.444–445, p.19-37.
- BONHOMMEAU P. (2013), « Nouveaux enjeux, nouveaux contextes pour la politique foncière », *Pour*, vol., no.220, p. 39-52.
- BONNEAU E. (2013), « Les périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PPEANP) en Gironde : le projet comme condition d'une agriculture de proximité », *Scienze del territorio*, no.1, p. 331-338.
- BONNEFOY S. (2011), « La politisation de la question agricole périurbaine en France : points de repère », *Urbia*, vol.12, p.17-38.
- BONNEFOY S. et al. (2011), « L'alimentation des sociétés urbaines : une cure de jouvence pour l'agriculture des territoires métropolitains ? », *Vertigo*, [En ligne], vol.11, no.2, mis en ligne le 05 octobre 2011, consulté le 04 avril 2017. URL : <http://vertigo.revues.org/11199>
- BONNEFOY S. et al. (2014), « Régulation politique et territorialisation du fait alimentaire : de l'agriculture à l'agri-alimentaire », *Géocarrefour* [En ligne], vol.89, no.1, consulté le 11 avril 2017. URL : <http://geocarrefour.revues.org/9424>
- BOTTOLLIER-DEPOIS F. (2012), « Gouvernance des biens communs – Pour une nouvelle approche des ressources naturelles, Fiche de lecture, Observatoire du management alternatif.
- BUCHS A. (2014), « Comprendre le changement institutionnel », *Revue de la régulation* [En ligne], vol.12, mis en ligne le 15 décembre 2014, consulté le 04 septembre 2017. URL : <http://regulation.revues.org/10925>
- COULOMB P. (1999), « La politique foncière agricole en France : une politique foncière "à part" ? La déstabilisation de la politique des structures. La transmission du patrimoine de l'exploitation agricole familiale en France », In. Jouve A.M et al., *Politiques foncières et aménagement des structures agricoles dans les pays méditerranéens : à la mémoire de Pierre Coulomb, Cahiers Options Méditerranéennes*; no. 36, p. 69- 94.

- CHANTEAU J-P. et al. (2013), « L'institutionnalisme méthodologique d'Elinor Ostrom : quelques enjeux et controverses », *Revue de la régulation* [En ligne], vol.14, no.2, mis en ligne le 14 février 2014, consulté le 31 juillet 2017. URL : <http://regulation.revues.org/10555>
- COURLEUX F. (2011), « Augmentation de la part des terres agricoles en location : échec ou réussite de la politique foncière ? », *Economie et statistique*, no. 444-445, p.39-53. URL : http://www.persee.fr/doc/estat_0336-1454_2011_num_444_1_9642
- DELAHAYE O. (2000), « Le foncier agricole et le droit aux États-Unis : des origines de l'économie institutionnelle au Post Consensus de Washington ». In: *Économie rurale*, no.260, Le droit rural. Analyses économiques, juridiques, sociologiques. p.142-147.
- DONADIEU P. et al. (2016), « Les sols peuvent-ils devenir des biens communs ? », *Natures Sciences Sociétés*, vol. 2, no. 3, p. 261-269.
- DUBBELING M. et al. (2014), « Formulation de politiques multi-agents et planification d'actions en agriculture urbaine et périurbaine. L'agriculture dans les politiques locales, nationales et internationales dans les agendas institutionnels », *Pour*, vol.4, no.224, p. 323-339.
- DUVERNOY I. et al. (2005), « 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*, no.8, p. 87-104.
- FEAGAN R. (2007), "The place of food: mapping out the 'local' in local food systems", *Progress in Human Geography*, vol.3, no.1, p. 23-42.
- FENNELL L-A. (2011), "Ostrom's Law: Property Rights in the Commons", *International Journal of the Commons*, vol. 5, no. 1, p. 9-27. URL: <http://www.thecommonsjournal.org>
- GENIAUX G. et al. (2007). La construction anticipée des terres agricoles. *Études foncières*, n° 126, p. 12-14.
- GISLAIN J-J. (2002), « Causalité institutionnelle : la futurité chez J.R. Commons », *Économie et institutions*, n° 1, 2^e semestre, p. 47-65.
- GREIF A. et al. (2004), "A Theory of Endogenous Institutional Change", *American Political Science Review*, vol. 98, no. 4, p.633-652.
- GUERINGER A. et al. (2016), « Foncier et développement des territoires ruraux et périurbains en France. Une mise en perspective », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, vol.4, no.10, p. 693-712.
- HARDIN G. (1968), « The tragedy of commons », *Science*, vol.162, no.3859, p.1243-1248.
- HEADEY D. et al. (2008), "Anatomy of a crisis: the causes and consequences of surging food prices", *Agricultural Economics*, vol.39, Supplement, p.375-391.

- JANIN P. (2008), « Crise alimentaire mondiale. Désordres et débats », *Hérodote*, vol.4, no. 131, p. 6-13.
- JOUVE A-M. *et al.* (2012), « Le foncier, une ressource territoriale difficile à construire en périurbain », *Économie rurale*, no. 330-331, p.27-41.
- KARSENTY A. (2016), « La théorie foncière » : de la pensée économique : des physiocrates à la nouvelle économie institutionnelle, In. La sécurisation foncière en Afrique : pour une gestion viable des ressources renouvelables. Le Roy E. *et al.* Paris : Karthala, p.13-18.
- KAUFMAN J. *et al.* (1999), “Placing the food system on the urban agenda: The role of municipal institutions in food planning systems”, *Agriculture and Human Values*, vol.16, no.2, p.213-224.
- LARDON S. *et al.* (2013), « Agriculture urbaine et alimentation : entre politiques publiques et initiatives locales », *Géocarrefour* [En ligne], mis en ligne le 23 janvier 2013, consulté le 26 avril 2017. URL : <http://geocarrefour.revues.org/8771>
- LEGER C. (2015), « Les opérations de portage foncier pour préserver l'usage agricole : une analyse par les coordinations, les transactions et les institutions. *Economies et finances*, Université Grenoble Alpes. URL : <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01234217>
- MARTIN S. *et al.* (2006), « Les documents d'urbanisme, un outil pour la régulation des conflits d'usage de l'espace agricole périurbain ? », *Géographie, économie, société*, vol. 8, no. 3, p. 329-350.
- MARGETIC C. (2014), « Les PEAN en France : des envies et de premières concrétisations », *Pour*, vol.4, no.224, p. 341-349.
- MEINZEN-DICK R. (2007), “Beyond panaceas in water institutions”, *Environment and Production Technology Division*, International Food Policy Research Institute, Edited by Elinor Ostrom, Indiana University, Bloomington, IN, and approved June 29, 2007.
- MERTZ G. (2010), « La régulation de la taille des exploitations agricoles : « le contrôle des structures ». URL: http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-138.html
- MOREAU S. (2015), « L'occupation des sols en France : progression plus modérée de l'artificialisation entre 2006 et 2012 », *Rapport du commissariat général du développement durable*, no. 219.
- MORGAN K. (2009), “Feeding the City: The Challenge of Urban Food Planning”, *International Planning Studies*, vol.14, no.4, p.341-348.
- MORGAN K. (2010), “The urban foodscape: world cities and the new food equation”, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, no.3, p.209–224.
- MOUGEOT L. (2000) “Urban agriculture: definition, presence, potentials and risks”, *Thematic paper 1: international development research center*, Ottawa: Canada.

- NORTH D. (1990), "Institutional change: a framework of analysis". URL: <https://www.iei.liu.se/nek/730A22/filarkiv-2013/del-1a-andersson/1.516348/NorthInstchangeframework.pdf>
- ORSI F. (2013), « Elinor Ostrom et les faisceaux de droits : l'ouverture d'un nouvel espace pour penser la propriété commune », *Revue de la régulation*, [En ligne], mis en ligne le 14 février 2014, consulté le 16 avril 2017. URL: <http://regulation.revues.org/10471>
- OSTROM E. (1990), *Governing the commons*, New York: Cambridge University Press.
- OSTROM E. (1998), « A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action », *The American Political Science Review*, vol. 92, no. 1, p. 1-22.
- OSTROM E. (2005), *Understanding institutional diversity*, New Jersey: Princeton Paperbacks.
- PELTIER C. (2010), « Agriculture et projet urbain durables en périurbain : la nécessité d'un réel changement de paradigme », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], vol.10, no. 2, mis en ligne le 30 septembre 2010, consulté le 12 août 2017. URL : <http://vertigo.revues.org/10119>
- POINTEREAU P. *et al.* (2009), « Abandon et artificialisation des terres », *Courrier de l'environnement de l'INRA*, no. 57, p. 109-120.
- SCHALGER E. *et al.* (1992), « Property-rights regimes and natural resources: A conceptual analysis », *Land Economics*, vol.68, no.3, p.249-262.
- SERRANO J. (2012), « L'insertion de l'agriculture dans les projets d'aménagement des élus urbains », *Environnement Urbain* [En ligne], vol.6, mis en ligne le 16 septembre 2012, consulté le 26 octobre 2016. URL : <http://eue.revues.org/463>
- SERRANO J. *et al.* (2007), « Les Zones Agricoles Protégées : figer de l'espace agricole pour un projet agricole ou organiser le territoire pour un projet urbain ? », *Géographie, économie, société*, Vol. 9, no.4, p. 419-438.
- SENCEBE Y. *et al.* (2012), « La Safer. De l'outil de modernisation agricole à l'agent polyvalent du foncier : hybridation et fragmentation d'une institution », *Terrains & travaux*, vol.1, no.20, p.105-120.
- TORRE A. *et al.* (2002), « Les conflits d'usage dans les espaces ruraux. Une analyse économique », in Perrier-Cornet Ph., *A qui appartient l'espace rural ?* Eds de l'Aube.
- TSUCHIYA K. (2015), "Linking food and land systems for sustainable peri-urban agriculture in Bangkok Metropolitan Region", *Landscape and Urban Planning*, vol. 143, p.192-204.
- VIANEY G. *et al.* (2006), « L'aménagement communal périurbain : maintenir l'agriculture pour préserver quelle ruralité ? », *Revue d'Économie Régionale&Urbaine*, vol.3, p.355-372.
- VIANEY G. (2012), « Les zones agricoles protégées (ZAP) : valoriser l'identité agricole locale », *Revue scientifique sur la conception et l'aménagement de l'espace*, [En ligne]. URL : <http://www.projetsdepaysage.fr>

-VERCUEIL J. (2013), « Vers une économie institutionnelle du changement : Clarifier les concepts et leurs articulations », *Economie appliquée : archives de l'Institut de science économiques appliquées*, vol. 66, p.31-57.

-WEINSTEIN O. (2013), « Comment comprendre les « communs » : Elinor Ostrom, la propriété et la nouvelle économie institutionnelle », *Revue de la régulation* [En ligne], vol. 14, no.2, mis en ligne le 13 février 2014, consulté le 23 septembre 2017. URL : <http://regulation.revues.org/10452>

Références documentaires :

-Agreste Rhône Alpes (2014), « L'artificialisation ralentit », no.170. URL : <http://agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/R8214A23.pdf>

-Agreste Rhône Alpes (2015), « Enquête sur la structure des exploitations agricoles 2013, no.175. URL : <http://agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/R8215A15.pdf>

-Agreste Primeur (2015), « L'artificialisation des terres de 2006 à 2014 : pour deux tiers sur des espaces agricoles », no.326, URL : <http://agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/primeur326.pdf>

-Association des maires de France (2015), « Synthèse des dispositions relatives à l'intercommunalité ». URL : http://www.cdg-64.fr/ADM/Docs/NOTE_loiNOTRe.pdf

-BALNY P. et al. (2009), « Protéger les espaces agricoles et naturels face à l'étalement urbain », rapport du CGAAER n°1716. URL: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:sQrgNKKvonMJ:agriculture.gouv.fr/telecharger/63255%3Ftoken%3Ddc78c67de21300d2f6e623081ba360a9+&cd=1&hl=fr&ct=clnk&gl=fr&client=firefox-b-ab>

-INSEE (2016), Tableau d'économie française. URL: <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1906677?sommaire=1906743>

-LEGER C. (2010), « Convention d'appui d'ingénierie a la DREAL Rhône-Alpes : prise en compte des espaces agricoles dans le cadre de la mise en œuvre de la directive territoriale d'aménagement de l'aire métropolitaine lyonnaise ». URL: http://cemadoc.irstea.fr/exlphp/util/documents/accede_document.php

-Les outils fonciers mis à la disponibilité des élus locaux, Rapport du Sénat (2014). URL : <https://www.senat.fr/rap/r13-001/r13-0011.pdf>

-MOREAU Sylvain (2015), « L'occupation des sols en France : progression plus modérée de l'artificialisation entre 2006 et 2012 », Rapport du commissariat général du développement durable, no. 219.

-PADD du Scot du Beaujolais. URL : http://www.pays-beaujolais.com/telecharger_document.php?sid=&idfichier=56&page=DT1196764663&idapplication=page

-PADD du Scot de l'agglomération lyonnaise. URL: <https://www.scot-agglolyon.fr/wp-content/uploads/2016/09/PADD.pdf>

-PADD du Scot de l'Ouest Lyonnais. URL: http://www.ouestlyonnais.fr/Le-SCoT-actuellement-en-revision_a30.html

-PECQUEUR Bernard et al. (2016), « Formes urbaines et gouvernance alimentaire », *Projet PSDR 4 FRUGAL Rhône-Alpes et Grand Ouest*, Série Les 4 pages PSDR4. URL: http://projetfrugal.fr/wp-content/uploads/2016/12/psdr4_4pages_frugal_def.pdf

-Plan d'action de la communauté de communes de la vallée du Garon (2016). URL : <http://agriculture.ccvalleedugaron.com/demarche/>

-PSADER-PENAP de l'agglomération Lyonnaise -Programme d'action 2010-2016. URL : http://www.psader-penap.org/fichiers/Synthese_programme_actions_PSADER-PENAP.pdf.

-PSADER-PENAP de l'Ouest Lyonnais-2012-2018. URL: http://www.ouestlyonnais.fr/Le-PSADER-PENAP_a28.html

-Rapport du sénateur Larcher sur la gestion des espaces périurbains, 1998. URL : https://www.senat.fr/rap/r97-415/r97-415_mono.html

-Scot de l'aire métropolitaine Lyonnaise, disponible en ligne sur : <https://www.scot-agglolyon.fr/>

-Terres en villes ; FNSAFER (2008), *Les périmètres d'intervention en faveur des espaces agricoles et naturels périurbains. Etat 0*, [En ligne] http://terresenvilles.org/wp-content/uploads/2016/11/TEV_CH2.1.3_PAENEtat0.pdf

Textes législatifs :

-Chapitre III du code de l'urbanisme : Protection et mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains. URL: http://www.experimentation-paen.fr/iso_album/PAEN-legislatif.pdf

-Section I de la partie réglementaire du code de l'urbanisme : délimitation du périmètre d'intervention. URL : https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=63CDF7234DD31C2374566270EE44083D.tplgfr33s_2?cidTexte=LEGITEXT000006074075&idArticle=LEGIARTI000025690954&dateTexte=20170927&categorieLien=cid#LEGIARTI000025690954

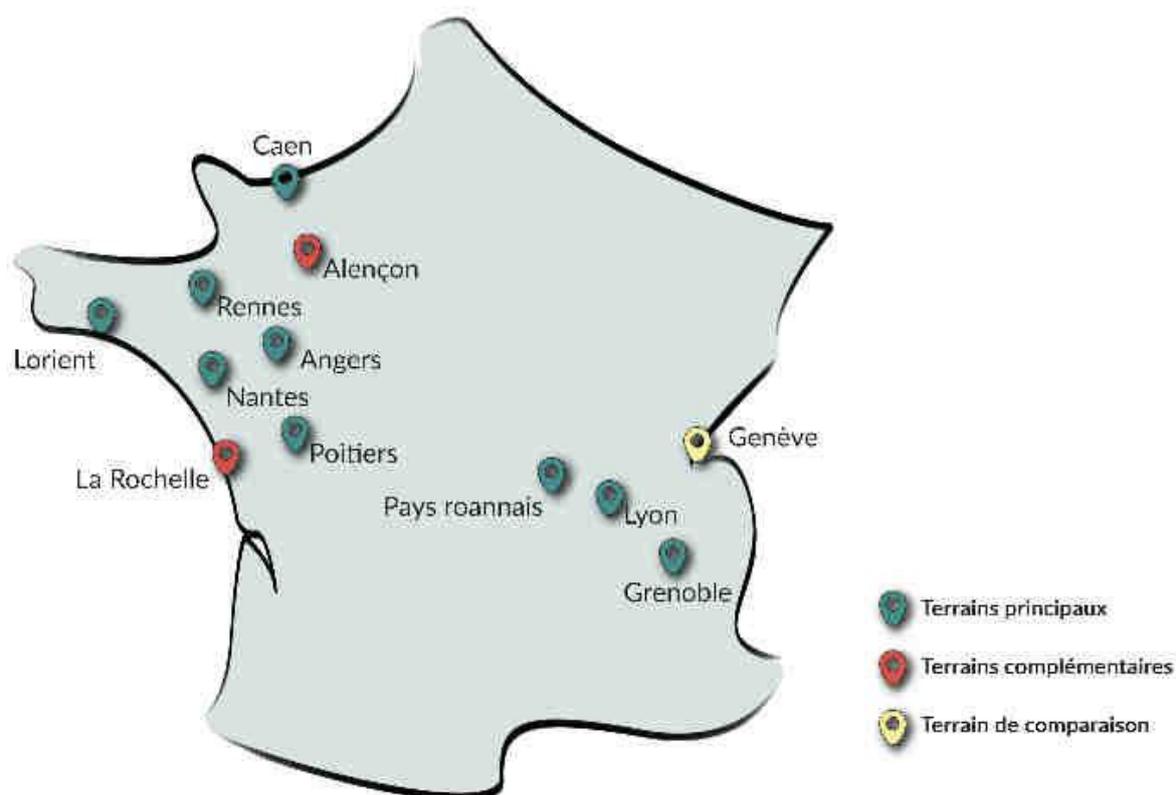
-Section II de la partie réglementaire du code de l'urbanisme : élaboration du programme d'action. URL : https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=63CDF7234DD31C2374566270EE44083D.tplgfr33s_2?cidTexte=LEGITEXT000006074075&idArticle=LEGIARTI000025690954&dateTexte=20170927&categorieLien=cid#LEGIARTI000025690954

Table des annexes

Annexe 1 : Les terrains investis par le projet Frugal	90
Annexe 2 : Les missions de la SAFER	91
Annexe 3 : Les Scots de l'aire métropolitaine lyonnaise	92
Annexe 4 : Le projet d'intérêt général de la plaine des Chères	93
Annexe 5 : Les acteurs de terrain interviewés dans le cadre de cette recherche	94
Annexe 6 : Guide d'entretien	95

Annexes

Annexe 1 : Les terrains investis par le projet Frugal



Source : Les terrains de recherche investis par Frugal, 2016. URL : http://projetfrugal.fr/wp-content/uploads/2016/12/psdr4_4pages_frugal_def.pdf

Annexe 2 : Les missions de la SAFER

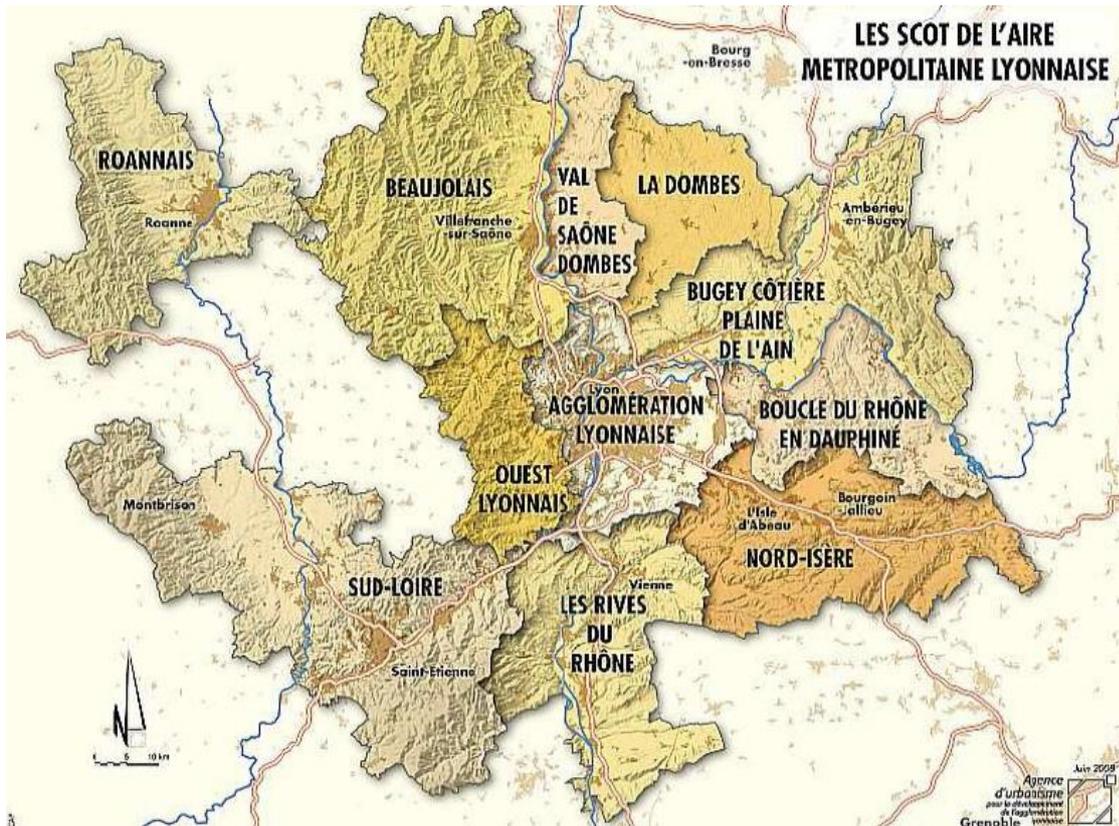
La SAFER est une société à l'échelle nationale, représentée par la FN SAFER qui regroupe différentes SAFERs dans chaque région. Dans chaque région, vous avez une SAFER régionale ayant des antennes départementales pour avoir une meilleure présence sur le territoire. La SAFER a 3 missions principales :

1. **Mission agricole** : sauvegarder l'agriculture, favoriser l'installation, consolider les exploitations et préserver les espaces agricoles notamment en zone périurbaine
2. **Mission environnementale** : protéger des espaces à enjeux environnementaux avec les enjeux de la biodiversité, faune et flore, etc.
3. **Soutien aux collectivités locales** : maîtrise du foncier, identifie les propriétaires fonciers dans le cas d'acquisitions foncières, identifier les agriculteurs, les compensations nécessaires, etc.

La SAFER dépend de 2 ministères : agriculture et finance. Son intervention nécessite l'autorisation des commissaires du gouvernement. Par contre, sur le fonctionnement propre, la SAFER a un fonctionnement d'une entreprise privée, sans subventions de l'Etat : rémunération au dossier.

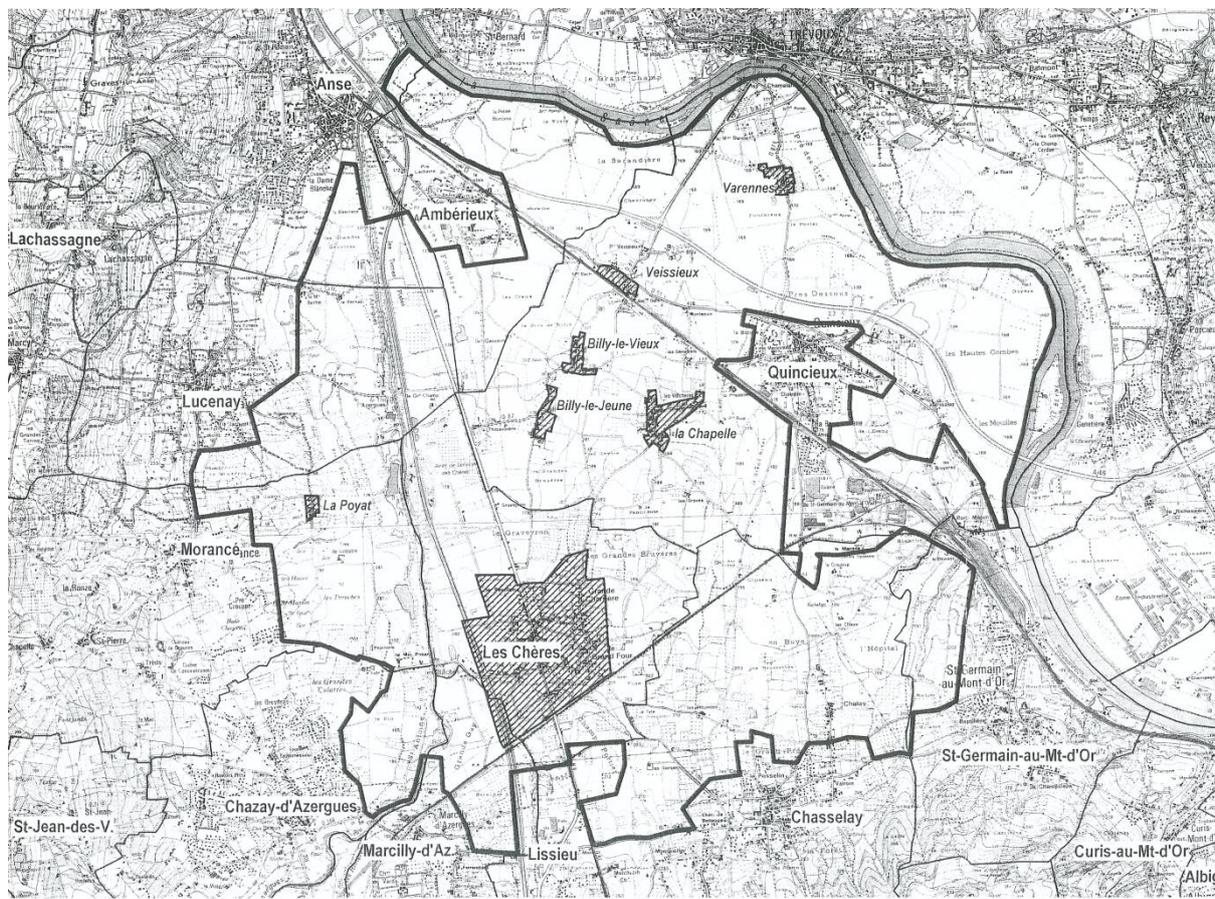
Source : Entretien avec un technicien de la SAFER, 2017.

Annexe 3 : Les Scots de l'aire métropolitaine lyonnaise



Source : Les Scots de l'aire métropolitaine lyonnaise, Agence d'urbanisme de Lyon (2008).

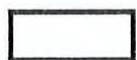
Annexe 4 : Le projet d'intérêt général de la plaine des Chères



Périmètre du PIG



Zones hors PIG (zones - hameaux où existent des zones non remises en cause par le PIG)



Limites de communes

SOURCES :

· IGN Bd Carto®, EDR250.

Source : Le département du Rhône, 2004. URL:

http://www.rhone.gouv.fr/content/download/18510/103337/file/P%C3%A9rim%C3%A8tre_PIG.pdf

Annexe 5 : Les acteurs de terrain interviewés dans le cadre de cette recherche

<u>Acteur de terrain</u>	<u>Poste</u>	<u>Organisme</u>
M. Thomas Ribier	Chargé d'étude agriculture et environnement	Agence d'urbanisme de Lyon
M. Damien Ardiet	Directeur départemental du Rhône	SAFER du Rhône
Mlle Mélanie Morel	Conseillère foncière sur le secteur de la métropole de Lyon	SAFER du Rhône
Mlle Audrey Pages	Chargée de territoire Beaujolais Val de Saône	Chambre d'agriculture du Rhône
M. Mathieu Novel	Chargé de territoire agglomération lyonnaise	Chambre d'agriculture du Rhône
Mlle Lucie Girard	Chargée de territoire de l'Ouest Lyonnais	Chambre d'agriculture du Rhône
Mlle Gaëlle Charme	Chargée de mission agriculture/ environnement/ Forêt Animatrice PENAP de l'Ouest lyonnais	Chambre d'agriculture du Rhône
M. Bertrand Girard	Chef de projet Scot	Syndicat mixte du Beaujolais
Mlle Marion Frichet	Animatrice- Installation- Transmission- Espace Test Agricole	ADEAR du Rhône
Mlle Corinne Schneider	Chargée de mission agriculture	Communauté de communes du pays Mornantais
M. Jérôme Billard	Responsable pôle aménagement et développement territorial	Communauté de communes de la vallée du Garon
Mlle Julie Dussert	Directrice	Syndicat mixte des Monts d'Or
M. Paul Delorme	Elu retraité	Département du Rhône
M. Yve Bonnet	Elu du territoire du Beaujolais	Chambre d'agriculture du Rhône
M. Claude Villard	Vice-président en charge de l'aménagement de l'espace et du développement durable	Communauté de communes de l'Est lyonnais
Mlle. Françoise Gauquelin	Vice-présidente chargée de l'aménagement du territoire	Communauté de communes de la vallée du Garon

Annexe 6 : Guide d'entretien

Présentation

*L'entretien débutait par une présentation de l'étude, de ses objectifs et des terrains investis.
L'entretien durait en moyenne 1h30 minutes*

1. Présentation de l'interlocuteur :
 - a. Description de son poste et de ces fonctions
 - b. Description de son parcours académique et professionnel
2. Présentation du profil agricole de la communauté de communes :
 - a. Description du type d'agriculture, les filières
 - b. Description des agriculteurs : âge moyen, nombre, locataires ou propriétaires, etc.
 - c. Description des avantages/ inconvénients et problématiques de chaque filière

Historique des politiques agri-alimentaires

3. Dans votre communauté de communes, quels sont les objectifs actuels de la politique agricole et alimentaire ?
4. Quels ont été ces objectifs dans le passé et comment ont-ils évolués : histoire des politiques agro-alimentaires ?
5. Quels sont les projets agricoles et alimentaires que vous développez dans le cadre de ces politiques ?
6. Quelle y est, actuellement et dans l'histoire, la place réservée aux politiques et dispositifs fonciers ?
7. Etes-vous amenés à mobiliser des outils fonciers pour des politiques agro-alimentaires ? Quels sont-ils ? Quelles sont les autres initiatives que vous prenez pour le développement du secteur agricole et alimentaire ?
8. Quels sont /ont été les freins au développement de la politique foncière ? agri-alimentaire ?

Les acteurs de la politique agri-alimentaire

9. Quels sont les acteurs avec-qui vous travaillez sur des questions foncières ?
10. Quels sont les acteurs avec-qui vous travaillez sur des questions agricoles et alimentaires ?
11. Quelle relation entretenez-vous avec la SAFER ?
12. Quelle relation entretenez-vous avec la profession agricole ? Et les agriculteurs ?
13. Quelle relation entretenez-vous avec les élus ? ou quelle relation entretenez-vous avec les techniciens et animateurs de la chambre d'agriculture et des communautés de communes ?
14. Quels sont les conflits et tensions entre acteurs qui apparaissent au niveau de la politique foncière ? Et de la politique agricole et alimentaire ?

15. Existe-t-il un historique de dialogue/ d'échange avec les agriculteurs ? Repose-t-il sur une volonté de la collectivité ?
16. Existe-t-il des normes partagées par les agriculteurs concernant la gestion de leurs terrains agricoles ? Si oui, lesquelles ?

Le dispositif PENAP

17. Combien d'hectares de terrains agricoles ont été protégés dans votre communauté de communes ?
18. Quels ont été les acteurs impliqués dans la phase de délimitation des périmètres à protéger ? Comment se sont passées les négociations ? Quels étaient les opinions des différentes parties prenantes ? Quels ont été les tensions et conflits entre acteurs durant cette première phase ?
19. Quel plan d'action suite à la mobilisation de l'outil PENAP ? Quels ont été les acteurs impliqués dans la phase de définition du programme d'action ? Comment se sont passées les négociations ? Quels étaient les opinions des différentes parties prenantes ? Quels ont été les tensions et conflits entre acteurs durant cette deuxième phase ?
20. Quels ont été les projets mis en place dans le programme d'action ? Quels sont les projets que vous n'avez pas pu mettre en place et pourquoi ?
21. Quels sont/ ont été les freins au dispositif PENAP dans votre communauté de communes ? des politiques foncières plus globalement ?
22. Comment situez-vous les PENAPs par rapport aux autres dispositifs et outils fonciers mis à votre disposition ?
23. Quels sont les effets observés de l'implémentation des PENAPs (après 3 ans) : efficacité et efficience ?
24. Quels ont été les effets souhaités du dispositif PENAP ? Considérez-vous reconduire de nouveaux zonages et/ou un deuxième programme d'action ? Pourquoi ?

