L'aménagement territorial du Pays d'Aunis

Luc L. Bossuet, Roland R. Guy, Francois Leger Léger

► To cite this version:

Luc L. Bossuet, Roland R. Guy, Francois Leger Léger. L'aménagement territorial du Pays d'Aunis : Entre conflits d'intérêts et concertation. *Espaces et sociétés* (Paris, France), 2011, 3 (146), pp.141-157. 10.3917/esp.146.0141 . hal-01000193

HAL Id: hal-01000193

<https://hal.science/hal-01000193>

Submitted on 28 May 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'AMÉNAGEMENT TERRITORIAL DU PAYS D'AUNIS : ENTRE CONFLITS D'INTÉRÊTS ET CONCERTATION

Luc Bossuet *et al.*

ères | *Espaces et sociétés*

2011/3 - n° 146
pages 141 à 157

ISSN 0014-0481

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/revue-espaces-et-societes-2011-3-page-141.htm>

Pour citer cet article :

Bossuet Luc *et al.*, « L'aménagement territorial du Pays d'Aunis : entre conflits d'intérêts et concertation », *Espaces et sociétés*, 2011/3 n° 146, p. 141-157. DOI : 10.3917/esp.146.0141

Distribution électronique Cairn.info pour ères.

© ères. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

L'aménagement territorial du Pays d'Aunis : entre conflits d'intérêts et concertation

Luc Bossuet
Roland Guy
François Léger

Ces trente dernières années, les politiques d'aménagement du territoire ont évolué d'une conception sectorielle et verticale vers une logique horizontale et transversale confiée aux acteurs locaux (Muller, 1985 ; Douillet, 2005). Cette évolution implique une gouvernance basée sur des instruments et des outils associant expertises et processus délibératifs entre les pouvoirs publics, les élus et les représentants de la société dans la définition des choix territoriaux (Balme, 1997, Lascoumes, 1998 ; Lascoumes et Le Galès, 2004). La loi *Solidarité et renouvellement urbain* du 13 décembre 2000, dite loi SRU témoigne de ce redéploiement de l'action publique. Elle confie à la délibération des

*Luc Bossuet, sociologue, AgroParisTech, INRA-SADAPT, équipe Proximités
luc.bossuet@agroparistech.fr*

*Roland Guy, conseiller agricole en charge du développement territorial, Chambre d'agriculture
de la Charente Maritime,
roland.guy@charente-maritime.chambagri.fr*

*François Léger, agronome, AgroParisTech, équipe Proximités
leger@agroparistech.fr*

acteurs locaux la régulation des déplacements, la promotion de l'habitat social, la sauvegarde des patrimoines architecturaux et paysagers, la préservation des espaces agricoles et naturels des territoires. Dix ans après l'adoption de cette loi, le temps est venu d'évaluer comment les élus territoriaux remodelent leurs formes de pensée et d'action, et anticipent les transformations des campagnes. Dans ce but, il est proposé de mettre l'accent sur les projets dont ils sont porteurs et sur les formes de communication et de concertation qui leur sont associées, notamment en direction du monde agricole, premier gestionnaire de l'espace rural. Il s'agit là de mettre l'accent sur les diverses stratégies développées par les élus et de comprendre comment et pourquoi elles évoluent ou non au cours du temps.

La loi SRU repose sur deux outils. Le Schéma de cohérence territoriale (SCOT) a pour vocation de fixer les grandes orientations du développement urbain et économique au sein d'associations de communes¹. Le Plan local d'urbanisme (PLU²) détermine les zones d'affectation des sols à l'échelle de la commune ou de regroupements intercommunaux. Sa rédaction doit être conforme aux orientations générales fixées dans le cadre du SCOT. Plusieurs modalités sont communes aux SCOT et PLU. À l'initiative des élus les prescriptions en vue de leurs élaborations et la définition de modalités de consultation sont fixées. Le bureau d'étude, aux compétences avérées, pratique alors un diagnostic territorial, présenté et débattu devant les élus et éventuellement, les acteurs du territoire. Ces discussions permettent de définir les orientations du projet d'aménagement et de développement durable (PADD). Celui-ci est retranscrit dans un document transmis pour avis aux services et personnes associées (préfet, région, département, communes et regroupements voisins, organisations et associations diverses³). L'enquête d'utilité publique est ensuite ouverte, offrant à la population l'occasion d'exprimer son point de vue. Au terme de cette consultation, le commissaire-enquêteur émet son avis qui est soumis à l'approbation des élus, décision transmise aux services de contrôle de la légalité. En l'absence de réponse motivée dans les délais prescrits par la loi, le SCOT ou le PLU entre en application. Cette loi impose donc une collaboration entre les partenaires du développement territorial tout en laissant aux élus des marges de liberté. Ils peuvent notamment choisir les acteurs locaux associés à l'élaboration des SCOT et PLU⁴.

1. Pays, Communautés d'agglomération (CdA), etc.

2. Dans le cadre de communes de faible importance, une carte communale délimitant spatialement diverses zones ; urbanisme, agriculture, protégées, permet de réduire la dépense occasionnée par l'instauration d'un PLU.

3. Celles mentionnées à l'article L. 121-4 et L. 121-5 du code de l'urbanisme.

4. Hormis les Chambres consulaires qui s'imposent à eux telles que définies à l'article 121-4 de la loi, à charges pour ces dernières d'informer l'ensemble des organismes de leur secteur d'activité des évolutions de la réflexion.

De nombreux travaux tentent à saisir comment la dimension agricole est prise en compte lors de l'élaboration des SCOT au sein de Communauté d'agglomération et Communauté urbaine en privilégiant trois entrées. La première tient aux formes de gouvernance adoptées par les élus communaux. Souvent les élus ruraux promeuvent la préservation des espaces naturels et agricoles et soutiennent les projets de cadre résidentiel alliant ville et campagne des maires de villes centres. L'objectif est de maintenir une agriculture de proximité fournissant divers services (Vianey et *al.*, 2006). La deuxième s'intéresse à la valeur accordée à l'espace agricole, considérée alternativement par les élus comme une ressource à préserver pour sa diversité paysagère et environnementale (Thareau, 2006) ou en tant qu'image territoriale (Martin et *al.*, 2006). Dans les deux cas, la fonction productive agricole est généralement sous-estimée. La troisième porte sur la mobilisation des agriculteurs dans l'élaboration des SCOT. Peu habitués aux démarches collectives de ce type, ils se trouvent confrontés à la diversité de leurs intérêts particuliers et à la difficulté de surmonter ce problème. Faute de s'entendre et d'avoir un message clair, ils s'impliquent peu dans la réflexion (Jarrige et *al.*, 2006). Tous ces travaux montrent que les politiques locales en proximité des agglomérations mettent à mal la gestion de l'espace rural par le seul monde agricole. En cela, ils rejoignent les conclusions concernant les Zones agricoles protégées (Serrano et Vianey, 2007) où la prédominance des pouvoirs locaux est essentiel à la définition des fonctions attribuées aux espaces naturels et agricoles (Moquay et *al.*, 2004). Ces enseignements rendent compte cependant de situations correspondant à des regroupements intercommunaux relativement anciens, centrés autour de métropoles et villes-centres. Melot (2009) montre que dans le cas de regroupements plus récents les maires s'appuient sur des réseaux d'influence divers qui aboutissent souvent à l'émergence de projets territoriaux concurrents.

D'après la thèse défendue ici, les élus ruraux ont une faible expérience de la gestion collective et privilégient les intérêts supposés de leurs communes, déterminés par leurs projets d'avenir. Ils se différencient selon leurs perceptions des effets liés à l'urbanisation en fonction de leurs relations avec le monde agricole et le monde urbain. Pour ces raisons, il est utile de porter attention à leur positionnement lors de l'élaboration des SCOT mais aussi des PLU, ceux-ci pouvant être différents. Leurs interactions avec le monde agricole divergent car elles sont de moins en moins liées à l'ancienneté de résidence, en raison des flux migratoires et de la diversité de leurs modes de vie respectifs (Bossuet, 2007). Le processus de distanciation est d'autant plus vivace que dans le domaine de l'aménagement territorial, l'enjeu principal est de négocier la superposition d'usages contradictoires. Dans ce cas, les accords reposent sur les interdépendances entre acteurs et non sur leur volonté respective d'imposer leurs vues (Elias, 1997 ; Callon et *al.*, 2001). Le conflit n'est pas absent. Mais, comme l'indique Simmel (1995), il correspond à une forme de sociali-

sation typique de changement, propre à la société contemporaine, au cœur de laquelle la recherche d'un équilibre jamais atteint tente de s'établir. La lutte incessante que se livrent l'urbanisation et les ruralités à travers l'extension territoriale de la première sur les secondes semble donner raison à l'auteur. Reste à le démontrer en examinant les stratégies développées par les acteurs impliqués dans la qualification des territoires et en identifiant leurs mobiles (Friedberg, 1997). À cette fin, l'accent est mis sur la relation qu'ils entretiennent avec le territoire qu'ils administrent, leurs conceptions de celui-ci et de son avenir potentiel. Leurs visions respectives reposent sur des constructions normatives particulières qui déterminent les actions à son endroit (Elias, 1993). Ces actions sont liées à la nature des relations que nouent les acteurs d'un territoire en fonction de leurs liens passés et présents (Bertaux, 2005). Selon leur nature, les uns et les autres perçoivent le projet de l'autre comme un empiétement à l'égard de *leur territoire* et de leur identité ou comme une collaboration constructive (Goffman, 1996). S'y ajoute que l'action des élus est définie par trois mobiles potentiels. Le premier a trait à la configuration spatiale du regroupement communal et à ses relations avec son environnement géographique et socio-économique de proximité. Le deuxième est lié au rôle que les élus se donnent à travers la vision qu'ils ont du territoire et les fonctions qu'ils assignent à l'espace rural de leurs communes (production, cadre de vie naturel, réserve foncière). Le troisième tient à la nature des relations qu'entretiennent les élus avec leurs électors réels ou supposés, et notamment agricoles (Bourdieu, 1991 ; Faure, 2009).

Les résultats présentés sont issus d'une recherche menée en 2008, en collaboration avec la Chambre d'agriculture de la Charente-Maritime. Cette étude s'inscrit dans le cadre du programme CASDAR⁵ « Dialog », visant à analyser les conditions de « dialogue territorial » entre les agriculteurs et les élus. Le site retenu – celui du Pays d'Aunis – est situé à l'est de la Communauté d'agglomération (CdA) de La Rochelle. Cet espace, à vocation encore largement agricole, regroupe quatre Communautés de communes (CdC⁶) (annexe n° 1). Chacune correspond à un canton, exceptée celle de la Plaine d'Aunis qui réunit ceux de La Jarrie et d'Agrefeuille. Ce territoire connaît depuis plusieurs années une importante croissance de sa population (annexe n° 2). Le coût grandissant du logement au sein de la CdA voisine conduit de nombreux ménages à privilégier une installation plus rurale, la localisation des emplois poussant les couples à s'implanter entre les différents pôles de la région⁷.

5. Compte d'affectation spécial développement agricole et rural géré par la Direction générale de l'enseignement et de la recherche du ministère de l'Agriculture.

6. Exceptées trois communes du sud.

7. Les principaux pôles économiques sont La Rochelle, Niort, Rochefort et leurs périphéries, ainsi que Surgères, Marans et Chatellillon.

La démarche qualitative développée vise à élaborer des idéaux types (Weber, 1995) capables de rendre compte de la diversité des positions municipales lors de l'élaboration du SCOT et des PLU et d'analyser les stratégies en cas de contestations agricoles. Pour analyser la situation, est développée une méthode reposant sur une double investigation : la consultation des documents officiels (PADD du SCOT et des PLU) et des enquêtes menées auprès des acteurs impliqués. Ces dernières concernent des élus (16), des administratifs du Pays et des communes considérées (3), des agriculteurs (18) et des administratifs de la chambre d'agriculture en charge du dossier (2). La distribution du panel des élus et des agriculteurs repose sur des critères de représentativité du périmètre d'étude. Parmi les 41 communes impliquées dans la réflexion générale, notre échantillon compte 4 municipalités de bourg-centre sur les 5 que comprend le Pays d'Aunis. Les 12 autres sont des communes limitrophes de ces bourgs-centres (5) ou plus distantes. Cinq d'entre elles s'étendent sur les terres dites *hautes*, les autres étant situées à cheval sur ces terres et les *marais*⁸. Les agriculteurs ont leurs sièges d'exploitations dans ces mêmes communes et leurs orientations socio-économiques sont représentatives de la zone : céréaliculture (12) ; polyculture, élevage bovins, lait et viande (3) ; et diversification : légumes, fromages caprins, lait de jument... (3)

L'AMÉNAGEMENT TERRITORIAL DU PAYS D'AUNIS, DE MULTIPLES ENJEUX

Dans le cadre de ce Pays, les élus sont doublement sollicités par l'urbanisation. Des demandes en logement toujours plus nombreuses leur sont adressées par des candidats primo-accédants à la propriété. Les acteurs économiques réclament l'extension et la création de zones d'activités. Ces demandes sont relayées par les promoteurs immobiliers lancés dans une course aux mètres carrés constructibles⁹ (Geniaux et Napoleone, 2007). Les municipalités sont également confrontées à trois importants projets d'infrastructures qui vont déterminer l'avenir de leurs communes. Le premier concerne le nouveau contournement routier de l'agglomération rochelaise. Le deuxième est le projet de raccordement ferroviaire des lignes La Rochelle – Paris et La Rochelle – Nantes, lié à la création du nouveau port en eaux profondes à partir duquel sont exportées les céréales du centre-ouest de la France. Le troisième

8. Une large frange du littoral départementale correspond à des zones de marais maritimes aménagées à partir du XIII^e siècle et à très forte hydromorphie les rendant inconstructibles. Protégées par des digues face à la mer, elles risquent d'être submergées en cas de forte tempête comme l'a prouvé Xynthia. Les terres hautes sont les surfaces émergées avant la phase de régression marine.

9. Dans certains secteurs proches des voies de communication et faisant l'objet de projets locaux d'urbanisme, les promoteurs offrent aux propriétaires d'acheter leurs terres entre 250 à 280 € le m² au lieu des 20 à 45 € pratiqués.

correspond au futur tracé autoroutier qui reliera Nantes à Bordeaux en longeant la façade atlantique.

Une évaluation des besoins fonciers à six ans a été réalisée pour faire face à ces projets d'infrastructures et d'urbanisation économique et résidentielle. Ils sont évalués à 1 500 hectares de terres agricoles, soit l'équivalent de la surface d'une commune moyenne du Pays d'Aunis. L'élaboration du SCOT et des PLU doit intégrer ces évolutions. Dans ce but, les élus sollicitent la Chambre départementale d'agriculture pour aider les agriculteurs à formaliser leurs craintes et leurs attentes et les accompagner au sein des commissions mixtes prévues à cet effet.

En Aunis comme partout en France, les agriculteurs sont en régression constante¹⁰ et de moins en moins présents dans les conseils municipaux. L'aménagement des bourgs visant à ralentir les automobiles et à assurer la protection des piétons complexifie la circulation d'engins agricoles de plus en plus imposants. Le flux grandissant des navetteurs et l'encombrement aux heures de pointe obligent les agriculteurs à décaler dans la journée leurs trajets entre exploitation et parcelles. L'usage quotidien et courant des voies de remembrement provoque des altercations¹¹. Les champs sont utilisés comme aires de jeux, stationnements de caravanes ou décharges.

L'urbanisation du territoire entraîne également des modifications dans les priorités des communes. Nombre d'entre elles privilégient l'entretien des centres bourg au détriment de celui des chemins et des haies. L'imbrication des espaces productifs et résidentiels a des conséquences importantes pour les agriculteurs. L'épandage des pesticides et les odeurs dégagées lors des traitements, la poussière et les bruits occasionnés lors des moissons, les odeurs des élevages et le bruit de l'irrigation nocturne provoquent des conflits (altercations, contestations en mairie, dépôts de plaintes).

JEUX D'ACTEURS AUTOUR DE L'ÉLABORATION DU SCOT ET DES PLU

Les positions défendues lors de l'élaboration du SCOT

Dès le départ, les élus du Pays d'Aunis sont divisés quant aux orientations à prendre. Les uns visent un SCOT *a minima*, basé sur de très larges orientations et laissant la gestion territoriale aux communes. Cette orientation est portée par différents maires. Les premiers gèrent des communes à cheval sur les marais et la plaine et sont soumis à différentes réglementations et procédures de protection : loi Littoral, Natura 2 000, Znieff et Zico, écoulement des rejets des

10. Entre 1979 et 2007, le Pays d'Aunis a perdu 1 000 exploitations et n'en compte plus que 785 (Source Chambre d'Agriculture 17).

11. Ces voies appartiennent aux associations foncières communales et sont légalement réservées aux seuls propriétaires et exploitants agricoles.

stations d'épuration face aux marées atlantiques. Leur leitmotiv est « Nous avons déjà suffisamment de contraintes comme cela pour ne pas en rajouter ». Les deuxièmes administrent des communes de plaine. Certains sont à la tête des bourgs-centres et comptent profiter des sorties autoroutières et des nouvelles infrastructures pour favoriser la croissance démographique et économique de leur commune. Leur but est de créer de vastes zones résidentielles et artisanales. Les troisièmes sont à la tête de communes rurales éloignées de la CdA de La Rochelle. S'ils sont conscients des risques électoraux à venir s'ils facilitent trop de nouvelles installations résidentielles, ils désirent agir librement.

« On voit bien que ce sont des citoyens qui nous prennent pour des paysans ignorants ! Mais ils peuvent faire vivre le village. Le tout est qu'ils ne soient pas trop nombreux » (maire d'une commune du plateau de l'arrière pays).

La seconde orientation est plus volontariste. Elle cherche à tracer des lignes précises pour encadrer l'avenir du territoire. Cette tendance est portée principalement par des maires dont les communes sont situées en troisième et quatrième couronnes de La Rochelle, et qui sont déjà confrontés à d'importantes migrations résidentielles et leurs conséquences. Leurs revendications concernent la concentration de l'habitat et des zones artisanales, l'essor des transports collectifs en lien avec la CdA voisine, la protection de l'environnement et des terres agricoles. À ce courant se rattachent également des maires de communes situées à l'est du Pays d'Aunis qui sont déjà confrontés à des difficultés d'intégration de nouvelles populations à la vie locale.

« La plupart des nouveaux arrivants viennent là parce que c'est moins cher. Ils ne participent en rien à la vie de la commune. Ils préfèrent aller en ville. Par contre, ils veulent des trottoirs et des lampadaires... On n'est pas en ville ici ! » (autre maire du plateau et de l'arrière pays)

La négociation du SCOT s'engage également dans un contexte particulier. Le président du Pays, maire, conseiller général et président de l'une des CdC vise le Sénat. Il a besoin du soutien des autres élus. Pour ménager leurs susceptibilités, il choisit de rester en retrait des discussions et de siéger uniquement lors des réunions conclusives. Il laisse à son vice président, 1^{er} adjoint au maire d'une commune rurale de plaine située à l'est du Pays, le soin de diriger la réflexion. L'un des maires d'une commune de marais prend alors l'ascendant sur les délibérations. À plusieurs reprises, il convainc ses collègues de revenir sur des choix faits en son absence et qu'il juge trop coercitifs.

« Monsieur P. a ainsi imposé sa vision. Concrètement l'objectif recherché a surtout été de ne pas bloquer les marges de manœuvre des maires » (directrice administrative du Pays d'Aunis).

Face à cette réalité, les élus défenseurs de l'orientation volontariste décident d'abandonner la table des négociations et le font savoir par voie de presse. Ils alertent aussi la préfecture que les effets induits par la proximité de

la CdA voisine ne sont pas pris en compte dans le document final. Les autres élus considèrent que la concertation avec les agriculteurs a porté ses fruits. Le discours du *leader* du SCOT *a minima* le reflète clairement

« Dans le SCOT, nous avons réussi à protéger les exploitations en évitant que des maisons ne viennent pas s'implanter trop près des sièges. La logique qui a prévalu est la maîtrise de l'urbanisme, la sauvegarde de l'environnement et la gestion de l'eau » (maire d'une commune de marais, proche de La Rochelle, déjà cité).

Pour les agriculteurs l'élaboration du SCOT est le moment où ils découvrent l'ampleur du projet de territoire et l'impact qu'il peut avoir sur leurs exploitations. C'est une période d'apprentissage des règles et des modalités à respecter pour parvenir à la rédaction du document final. C'est un temps où ils font le point sur l'état de leur profession : départs en retraite, successions assurées et incertaines, reprise et libération de terres, et où ils pointent les difficultés actuelles et à venir pour l'exercice de leur activité. C'est enfin l'occasion de prendre conscience qu'ils n'ont pas tous les mêmes objectifs. Quatre aspects les distinguent : l'importance des contraintes urbaines subies, le mode de faire-valoir, l'âge de l'exploitant, l'état de sa succession s'il est proche de la retraite. La proximité de La Rochelle ou d'un bourg-centre accroît les contraintes mais permet une meilleure valorisation foncière. Jeune ou en fin de carrière et sans succession, l'exploitant est alors prêt à vendre ; pour se réinstaller plus loin de la ville ou investir hors de l'agriculture. À l'inverse, quand les contraintes sont moindres – jeune ou en milieu de carrière – il tient à conserver son exploitation, à la moderniser et à l'agrandir. Indépendamment de ces diverses positions, les agriculteurs se mobilisent pour préserver le foncier et éviter le mitage de leur espace. Ils demandent la prise en compte de la circulation agricole et l'implantation de haies entre espace productif et résidentiel.

L'avis des agriculteurs participant à la réflexion du SCOT diffère de celui des élus impliqués. Si certaines de leurs demandes sont prises en compte, ils ont le sentiment que cela concerne des aspects à faible impact pour la définition des PLU.

« Les choses vont à l'envers. Certains PLU sont déjà terminés alors que le SCOT n'est pas abouti ! Et puis le SCOT n'est pas contraignant pour les PLU. Alors, il faut se battre au niveau communal » (agriculteur du plateau).

Ils ont le sentiment que pour nombre d'élus la terre est juste un espace ouvert à l'urbanisation et pas un espace productif.

« Je n'aime pas l'expression qu'ils emploient, mais ils disent 'on consomme de la terre agricole. On peut consommer du territoire agricole'. Rien ne freinera cet appétit » (autre agriculteur du plateau).

Globalement, les agriculteurs considèrent ne pas avoir été entendus alors même qu'ils ont totalement intégré les modalités légales de concertation. Ils se servent de cet apprentissage pour tenter d'influencer les orientations des PLU.

Le 13 décembre 2008, l'administration préfectorale refuse de valider le projet de SCOT en raison de la non-prise en compte des interférences entre le Pays d'Aunis et la CdA de La Rochelle. Les élus sont incités à prendre contact avec la CdA de La Rochelle afin d'élaborer un document commun. Cet avis conforte la position défendue par les élus minoritaires au sein du Pays d'Aunis qui ont abandonné la table des négociations. Il accrédite également le discours tenu par les agriculteurs impliqués dans cette réflexion.

Diversité des objectifs communaux lors de l'élaboration des plu

Les élus défenseurs d'un SCOT restrictif vis-à-vis de l'urbanisation font le choix d'élaborer des PLU en accord avec leurs engagements d'origine. Pour s'y conformer, ils restreignent l'extension des zones constructibles en privilégiant l'urbanisation des terrains non bâtis au cœur des zones habitées. À cette fin, ils réduisent les critères en vigueur dans les Plan d'occupation des sols (POS) précédents : les surfaces constructibles passent de 600 à 300 m². Ils imposent aux promoteurs des seuils : 20 % de logements sociaux ; 15 % de surface en espaces verts pour tout projet de lotissement. Ces décisions visent à accueillir des familles modestes et jeunes, plutôt que des couples aisées et âgées. Le but est de dynamiser la vie sociale et de rentabiliser les investissements à but récréatif et scolaire. Dans le domaine agricole, ils font le choix d'aider au transfert des sièges d'exploitation en dehors des zones résidentielles et créent des voies de contournement des bourgs pour la circulation agricole. En collaboration avec la chambre d'agriculture, ils aident à la création de haies séparatives entre les espaces agricoles et résidentiels. Enfin, pour éviter tout problème de voisinage à venir, ils instaurent une distance de 150 mètres entre les sièges d'exploitation existants et d'éventuelles nouvelles habitations¹². Ces dispositions ont une double finalité : préserver la cohérence sociodémographique communale par l'intégration progressive de nouvelles populations dans un cadre de vie qui reste rural ; protéger l'environnement et le paysage, et par conséquent les espaces agricoles et naturels.

Les choix communaux des élus porteurs d'un SCOT peu contraignant sont hétérogènes. Deux logiques se manifestent. La première vise à préserver le territoire agricole, l'équilibre entre les forces sociales et politiques communales en limitant les nouvelles implantations résidentielles. À cette fin, les mesures prises sont identiques à celles définies dans les communes précédentes. La seconde tend à favoriser l'implantation de nouveaux habitants et de nouvelles activités. Là où sont prévues des sorties autoroutières et de nouvelles routes, une partie du territoire est classée en zone d'activité potentielle, les élus considérant l'essor économique comme essentiel au développement territorial. Les

12. Légalement la distance minimum est de cent mètres.

documents d'urbanisme font état d'importantes possibilités de conversion des terres agricoles. En revanche, les conséquences résultant de telles orientations en termes de cohésion, de satisfaction et de risque politique à plus ou moins long terme sont souvent absentes de la réflexion. Nombre d'entretiens montrent l'absence de projection dans l'avenir en matière d'équipements communaux susceptibles de répondre aux besoins à venir ; agrandissement éventuel des écoles, mise en place de garderie, construction de salles municipales capables d'accueillir la vie associative. De la même façon, la question de l'habitat social est repoussée à plus tard puisque dans ces communes l'effectif actuel de population est en dessous du seuil imposant sa création. Seul le dimensionnement des stations d'épuration est intégré.

Les réactions agricoles face aux différents projets et leurs raisons d'être

Les projets de PLU des deux premières orientations conduisent volontairement ou non à sauvegarder l'espace agricole et à améliorer les conditions d'exercice de l'activité. Ils sont majoritairement bien acceptés par les exploitants. Ces derniers y voient la reconnaissance de leur rôle de productif, même quand c'est au nom de la préservation de l'environnement et de l'équilibre sociodémographique que ces orientations sont adoptées.

Indépendamment de ce résultat, le processus diffère. Dans certains cas, les choix municipaux sont faits sans concertation à l'origine. Les agriculteurs s'opposent alors parfois au projet initial, contestant des points qui leur paraissent cruciaux. Le classement en zone agricole empêche toute construction résidentielle. Or, cette disposition s'oppose à la logique patrimoniale de plusieurs exploitants agricoles. En fin de carrière, ils espèrent vendre leurs terres en terrains à bâtir ou les destinent à des arrangements familiaux. Dans un cas leurs gains potentiels sont annihilés, dans l'autre les règlements successoraux sont compliqués. Ailleurs le classement de haies pose problème.

« Il est vrai que certaines d'entre elles ont été classées alors qu'elles divisent inutilement des exploitations » explique un maire d'une commune du plateau, proche de La Rochelle.

Ces revendications entraînent des concertations qui débouchent sur des solutions au cas par cas, source de satisfaction. De telles situations montrent l'absence de liens préalables entre les élus et les agriculteurs et la prise de conscience par les premiers de la nécessité de relations suivies afin d'intégrer les préoccupations agricoles en amont à tout projet.

« Sur plusieurs points les agriculteurs ont soulevé un manque de concertation. Aujourd'hui le problème est réglé. En fait, c'est une simple question de rencontres et d'explications. C'est un aspect que nous comptons développer avec eux. Mieux vaut discuter avant de prendre des décisions... » (directrice du service d'aménagement d'une commune du plateau, proche de la Rochelle).

Dans d'autres cas, le territoire rural est avant tout compris comme un espace productif. Des relations anciennes entre les agriculteurs et la municipalité contribuent à la prise en compte des impératifs professionnels dès l'origine et permettent de faire émerger les conditions de l'accord. Les liens familiaux et amicaux ou la participation au conseil municipal d'agriculteur(s) en activité et ayant une succession assurée facilitent la recherche de solutions.

Les projets de PLU ouverts à une large urbanisation sont tout à la fois sujets de contestations et de divisions agricoles. Celles-ci opposent les agriculteurs en fin de carrière dont la logique est patrimoniale, à ceux dont elle est productive. Le classement en zone constructible d'importantes surfaces agricoles profite aux premiers. Les autres sont condamnés à ne pas pouvoir agrandir leurs exploitations mais à devoir subir des contraintes supplémentaires dans les années à venir. De plus en plus minoritaires au sein de la population, ils craignent de ne plus pouvoir faire valoir leurs besoins. Leur contestation porte sur l'absence de concertation avec les élus et l'impossibilité de faire entendre leurs demandes. Ils se sentent ignorés, déconsidérés socialement et économiquement.

Ces situations sont typiques de l'absence de relation entre les municipalités et les agriculteurs. Les élus méconnaissent et nient les problèmes agricoles, considèrent l'espace agricole comme une réserve foncière :

« Nous allons rendre constructible cette sortie du bourg. Lorsque cela sera plein, on regardera de l'autre côté. Pour l'instant, on n'y touche pas afin de calmer les esprits » (maire d'un centre bourg du plateau).

Ils voient l'agriculture comme un bon moyen d'entretenir le paysage.

« L'important, c'est qu'ils continuent d'entretenir notre cadre de vie. Il faut une campagne entretenue pour que de nouveaux habitants acceptent de venir vivre chez nous » (*idem*).

Pour mener à bien leur projet face à la contestation agricole, certains maires n'hésitent pas à tromper leurs interlocuteurs :

« Dans l'immédiat, le sud est classé en zone U1. Le nord est en U2. Pour être tranquille avec eux, je dis qu'elle est en réserve... » (*idem*).

Dans ces cas de figure, les élus mentionnent que lorsque l'heure viendra et que les terres agricoles seront convertibles en terrain à bâtir, les agriculteurs seront bien trop contents de valoriser ainsi leur foncier. Ils ignorent les arguments développés par les agriculteurs à savoir leur attachement à leur travail et à la fonction productive de la terre ainsi que leur souhait de transmettre non seulement un bien mais aussi un métier à leurs enfants.

ENTRE ACCEPTATION ET CONTESTATION AGRICOLE DES PLU

À partir des positions défendues par les élus lors de l'élaboration du SCOT et des PLU, il est possible de construire des idéaux types différents, reflétant la diversité des stratégies développées en fonction des niveaux d'élection, des conceptions et des appréhensions du territoire et du rôle que doit y tenir l'agriculture.

Deux types d'élus s'opposent lors de la réflexion autour du SCOT. Les premiers visent à élaborer des règles communes pour une administration stricte du territoire agricole et urbanisable. Les seconds privilégient des indications larges afin de gérer l'avenir de leur commune en toute indépendance. Au niveau communal, cette bipolarisation se fragmente, laissant émerger une réalité plus complexe.

Quelles que soient leurs oppositions au premier niveau de réflexion, des élus conduisent des projets proches et qui satisfont les agriculteurs de leurs communes. Pourtant leurs démarches reposent sur des relations différentes avec ces professionnels. Reste à en expliciter les fondements, à en comprendre le sens et à saisir comment élus et agriculteurs parviennent à ces accords.

– Le premier type d'élus est issu de vieilles familles agricoles communales. Il a des liens forts et anciens avec les exploitants et connaît les contraintes du métier et du territoire. Cela détermine leurs conceptions de l'avenir communal et les nécessités pour maintenir l'agriculture. L'élaboration du PLU repose dès l'origine sur des relations entre partenaires de longue date, aux références partagées, favorisant la concertation.

– Le deuxième type d'élus rassemble des migrants sans connaissance agricole. Leur choix résidentiel repose sur l'attrait de la nature, du paysage et de pratiques spécifiques : pêche, chasse, randonnée, équitation, *etc.* Pour eux, la préservation du milieu naturel et l'agriculture vont de paire. La qualité des relations qu'ils entretiennent avec les agriculteurs facilite les négociations sur la base d'un objectif partagé.

– Le troisième type d'élus est également composé de migrants d'origine urbaine sans lien antérieur avec l'agriculture. Ceux-ci construisent leurs actions selon deux dimensions, qualité de vie collective et préservation de l'environnement social et naturel. Ils privilégient la concentration de l'urbanisme afin de limiter les investissements et les coûts de gestion des réseaux. Ils visent à rentabiliser les équipements communaux déjà existants. Cette logique les conduit à préserver l'espace agricole sans concertation préalable avec les agriculteurs. Pour cette raison, des points de désaccord apparaissent entre les différentes parties, réglés lors de discussions *a posteriori*.

Dans ces trois cas de figure, l'accord final entre élus et agriculteurs repose sur un objectif partagé, même si les mobiles divergent. Ceci montre que ce qui prime c'est la préservation des intérêts des parties.

De leur côté, les élus prônant un SCOT *a minima* et des PLU ouverts à l'urbanisme sont d'anciens urbains issus ou non du milieu agricole, voire d'anciens exploitants. Ceci montre que leurs projets sont sans lien avec leurs origines. Ils font ce choix pour dynamiser leur commune et assurer le renouvellement social. Leurs liens avec l'agriculture sont distants et ils voient dans cette activité le moyen d'entretenir l'espace. En retour, les revendications agricoles sont souvent perçues comme un frein pour l'avenir. Aussi, ils s'appuient sur les propriétaires fonciers qui cherchent à valoriser au mieux leur patrimoine foncier. Et la communication destinée au monde agricole est marquée par un faible degré d'information ; ceci ayant comme but de le mettre devant le fait accompli, ce qui provoque son profond rejet.

CONCLUSION

L'application de la loi SRU fait l'objet de différentes études centrées sur des CdA et des CdU, souvent anciennes où les élus ont l'habitude de la concertation-négociation, indépendamment de leurs oppositions électorales au premier degré. Elles s'attachent à révéler les différentes modalités et objets de concertation au niveau des SCOT, négligeant les jeux au niveau communal. L'espace et l'activité agricoles ne sont pas appréhendés comme un territoire et un secteur productif. Inversement, les travaux concernant les espaces ruraux, même sous influence urbaine, sont rares. Les résultats présentés visent à combler cette double lacune.

Le double niveau d'investigation utilisé dans ce travail montre une diversité d'orientation chez les élus aux deux étapes de la démarche. Pour le SCOT, deux logiques opposées s'affrontent. L'une – majoritaire – vise à laisser une forte autonomie municipale, l'autre ambitionne de répondre à la pression urbanistique par des règles contraignantes aux deux niveaux. À la commune, la logique retenue pour le SCOT éclate. Des PLU s'ouvrent à l'urbanisation, d'autres tendent à la refréner rejoignant la position restrictive défendue pour le SCOT. Cet éclatement montre la difficulté qu'ont certains élus ruraux à adapter leurs pratiques aux évolutions législatives. À l'inverse, des positions opposées pour le SCOT s'agrègent pour élaborer des PLU préservant l'espace agricole. Les relations entre élus et agriculteurs est au cœur de ces orientations.

Trois modes opératoires de *concertation* entre élus et agriculteurs s'affirment, alors que la législation en définit un seul. Ces trois modes sont révélateurs de conceptions particulières de l'avenir des territoires ruraux chez les élus et de liens différents entre les municipalités et les agriculteurs. Les élus les plus sensibles à refréner l'extension spatiale de l'urbanisation le sont soit afin de limiter les coûts communaux de réseaux, *etc.*, et de préserver un cadre de vie résidentiel agréable soit pour protéger l'espace et l'activité agricole. Le premier mode opératoire est urbain, c'est pourquoi la concertation n'a lieu qu'en cas de

contestation des orientations proposées. Le second est rural aussi repose-t-il sur des négociations dès l'origine du projet. Le dernier s'inscrit en contradiction avec la loi SRU dans la mesure où celle-ci vise l'extension spatiale urbaine sans concertation avec le monde agricole. Elle est révélatrice d'une conception archaïque de l'urbanisme pouvant s'étendre à l'infini sur les champs.

Les situations rencontrées au Pays d'Aunis montrent que les élus adoptent des stratégies différentes vis-à-vis de l'agriculture, ce qui tranche avec les résultats présentés dans les études sur les CdA et de CdU. Les investigations menées ici montrent que l'origine agricole et l'ancienneté résidentielle des élus ne permettent pas plus de les distinguer du point de vue de leurs choix d'aménagement territorial, que vis-à-vis des modes de concertation retenus pour négocier avec les agriculteurs. Par contre, la nature des relations entretenues par les différentes parties offre l'occasion de saisir les fonctions assignées à l'espace rural par chaque maire et les contraintes sociales et environnementales de chaque commune. Reste à étudier d'autres situations analogues afin de préciser si la diversité des positions rencontrées ici est unique ou à valeur générale.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BALME, R. 1997. « La région française comme espace d'action publique », dans P. Le Galès et C. Lequesne (sous la dir. de), *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La découverte, pp. 179-182.
- BERTAUX, D. 2005. *Le récit de vie*, Paris, Armand Colin.
- BOSSUET, L. 2007. « Les conflits du quotidien en milieu rural, étude à partir de cinq communes », *Géographie, Économie, Société*, vol. 9, n° 2, pp. 141-164.
- BOURDIEU, P. 1991. « Effets de lieu », dans P. Bourdieu (sous la dir. de), *La misère du monde*, Paris, Le Seuil, pp. 159-167.
- CALLON, M. ; LASCOUMES, P. ; BARTHE, Y. 2001. *Agir dans un monde incertain*, Paris, Le Seuil.
- DOUILLET, A.-C. 2005. « Conclusion : fin des logiques sectorielles ou nouveaux cadres territoriaux ? », dans A. Faure et A.-C. Douillet (sous la dir. de), *Les territoires de l'action publique*, Grenoble, PUG, pp. 271-279.
- ELIAS, N. 1993. *Qu'est ce que la sociologie*, Paris, Fayard.
- ELIAS, N. 1997. *La société des individus*, Paris, Fayard.
- FAURE, A. 2009. « Les élus locaux changent-ils la politique ? Méthode, controverse, énigmes... », dans C. Bidégaray, S. Cadiou et C. Pina, (sous la dir. de), *L'élu local aujourd'hui*, Grenoble, PUG, pp. 29-39.
- FRIEDBERG, E. 1997. *Le pouvoir et la règle, dynamique de l'action collective*, Manchecourt, Le Seuil.
- GENIAUX, G. ; NAPOLEONE, C. 2007. « La constructibilité anticipée des terres agricoles », *Études Foncières*, n° 125, pp. 12-14.
- GOFFMAN, E. 1996. *La mise en scène de la vie quotidienne, les relations en public*, 3^e éd., Paris, Éditions de Minuit.

- JARRIGE, F. ; THINON, P. ; NOUGAGAREDES, B. 2006. « La prise en compte de l'agriculture dans les nouveaux projets de territoires urbains. Exemple d'une recherche en partenariat avec la Communauté d'agglomération de Montpellier, » *RERU*, 3, pp. 393-414.
- LASCOUMES, P. 1998. « La scène publique, nouveau passage obligé des décisions ? Devoirs et pouvoirs d'information dans les procédures de consultation », *Annales des Mines*, pp. 51-62.
- LASCOUMES, P. ; LE GALES, P. 2004. *Gouverner par les instruments*, Paris, Presse de Sciences Po.
- MARTIN, S. ; BERNARD, N. ; ROUSIER, N. 2006. « Les documents d'urbanisme, un outil pour la régulation des conflits d'usage de l'espace agricole périurbain ? » *Géographie, Économie, Société*, vol. 8, n° 3, pp. 329-350.
- MELOT, R. 2009. « De la gestion des espaces au projet de territoire : les enjeux politiques d'un changement de paradigme juridique », *L'année sociologique*, 59, 1, pp. 177-199.
- MOQUAY, P. ; AZNAR, O. ; CAUDAU, J. ; GUERIN, M. ; MICHELIN, Y. 2004. « Paysage de territoire, paysage de décor, paysage identité... Réseaux, modèles et représentations mobilisées dans les processus de discussion de politiques paysagères intercommunales ». Colloque international *De la connaissance des paysages à l'action paysagère* MEDD-Cemagref, Bordeaux, 12 p.
- MULLER, P. 1985. « Un schéma d'analyse des politiques publiques sectorielles » *Revue française de science politique*, 35, 2, pp. 165-188.
- SERRANNO, J. ; VIANEY, G. 2007. « Les zones Agricoles Protégées : figer de l'espace agricole pour un projet agricole ou organiser le territoire pour un projet urbain ? » *Géographie Économie, Société*, vol. 9, n° 4, pp. 419-438.
- SIMMEL, G. 1995. *Le Conflit*, Dijon-Quetigny, Circé.
- THAREAU, B. 2006, « L'agriculture dans une dynamique urbaine : négociation autour d'usages du territoire », *Géographie Économie Société*, 3-8, pp. 351-368.
- VIANEY, G. ; BACCONNIER-BAYLET, S. ; DUVERNOY, I. 2006. « L'aménagement communal périurbain : maintenir l'agriculture pour préserver quelle ruralité ? », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 3, pp. 355-372.
- WEBER, M. 1995. *Économie et société, les catégories sociologiques*, tome 1, Paris, Presse Pocket.

ANNEXES

Annexe n° 1

Carte – Localisation de la zone d'étude.

Annexe n° 2

	Population 1999	Population estimée 2005	% de variation par an
CdC Courson	6 866	8 621	3,87
CdC Pays Marandais	8 716	9 968	2,26
CdC Plaine d'Aunis	14 655	16 395	1,89
CdC de Surgères	12 116	12 630	0,69
Cne hors CdC	1 885	2 449	4,46
Total des 41 cnes	44 238	50 063	2,08

Tableau – Croissance démographique de la zone d'étude

(Source : Diagnostic en vue de l'élaboration du SCOT, 2007)

La variation de population de la Charente-Martime 1999-2005 est de 0,47 %