

## Politiques d'aménagement et outils fonciers des politiques agricoles depuis les années 1960 : des résultats contradictoires

Vianey G.

*in*

Vianey G. (ed.), Requier-Desjardins M. (ed.), Paoli J.C. (ed.).  
Accaparement, action publique, stratégies individuelles et ressources naturelles : regards croisés sur la course aux terres et à l'eau en contextes méditerranéens

Montpellier : CIHEAM

Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches; n. 72

2015

pages 97-114

Article available on line / Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=00007134>

To cite this article / Pour citer cet article

Vianey G. **Politiques d'aménagement et outils fonciers des politiques agricoles depuis les années 1960 : des résultats contradictoires.** In : Vianey G. (ed.), Requier-Desjardins M. (ed.), Paoli J.C. (ed.). *Accaparement, action publique, stratégies individuelles et ressources naturelles : regards croisés sur la course aux terres et à l'eau en contextes méditerranéens.* Montpellier : CIHEAM, 2015. p. 97-114 (Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches; n. 72)



<http://www.ciheam.org/>  
<http://om.ciheam.org/>

# Politiques d'aménagement et outils fonciers des politiques agricoles depuis les années 1960 : des résultats contradictoires

Gisèle Vianey

CIHEAM Montpellier, Université de Tours

---

**Résumé.** Cet article s'intéresse aux interactions entre les politiques d'aménagement et les volets fonciers des politiques agricoles adoptés depuis la fin des années 1950 ; il montre comment ces interactions se traduisent en termes de reconfigurations foncières. Adossé à une recension des dispositions foncières des lois agricoles et des lois d'aménagement en matière (i) de consommation d'espaces, (ii) de taille des structures agricoles et (iii) de liens entre aménagement du territoire et agriculture, le propos est illustré par les résultats de différents travaux et études conduits dans les régions Rhône-Alpes et Provence Alpes Côte-d'Azur.

Mobilisant la géographie sociale qui permet notamment d'étudier les configurations spatiales résultant des rapports sociaux ainsi que leurs interactions, le principal résultat de ce travail est qu'en dépit des intentions affichées, les politiques d'aménagement et les politiques agricoles peinent à infléchir la consommation d'espaces agricoles, à dépasser la marchandisation du foncier et à freiner une tendance vers la constitution de sociétés agricoles.

**Mots-clés.** Artificialisation – Espace agricole – Foncier – Politiques publiques.

**Title:** *Agricultural planning policies and land tenure tools since the 1960s: contradictory results*

**Abstract.** *This paper focuses on the interactions between land planning and agricultural policies since the 1950s and their impacts in terms of land tenure trends. Our analysis is based on an inventory of land measures in agricultural and planning policies regarding (i) use of space (ii) changes in farm size and (iii) connections between territorial planning and agricultural activity; it is illustrated with investigations undertaken in Rhône-Alpes and Provence Alpes Côte-d'Azur Regions in France.*

*The social geography is referred to as a way of reading the spatial configurations that are the result of a of social context. We show that in spite of existing tools, planning and agricultural policies have difficulty controlling the use of space, and slowing down both land market dynamics and the transformation of farms into businesses.*

**Keywords.** *Artificialization – Land tenure – Agriculture – Public policies.*

---

## I – Introduction

Cet article s'intéresse aux interactions entre les politiques d'aménagement et les volets fonciers des politiques agricoles adoptés depuis la fin des années 1950 et à leurs traductions en termes de reconfigurations foncières.

Avec quatre lois d'aménagement et de planification depuis la fin des années 1950 dont une adoptée fin 2013 (loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (ALUR), dite Duflot), la France a une longue histoire d'aménagement et de planification. Après une période considérant le foncier comme une ressource inépuisable, au tournant des années 2000, il est fait le constat de l'étalement urbain et de ses conséquences sur le grignotage des terres agricoles : des mesures visant à freiner la consommation de terres sont alors préconisées mais elles sont peu utilisées (Serrano et Vianey, 2007).

Durant cette même période, les volets fonciers des lois d'orientation agricoles initialement pensés pour constituer des exploitations agricoles familiales opérantes pour une professionnalisation et une spécialisation des agriculteurs vont viser tantôt à limiter, tantôt à favoriser l'agrandissement des exploitations (Coulomb, 1999 ; Boinon, 2011). Et depuis les années 1980, les lois agricoles vont tenter de ralentir la consommation d'espaces agricoles et progressivement, en créant des dispositifs cherchant à limiter le grignotage des espaces agricoles, le législateur va chercher des articulations entre les lois agricoles et les lois d'aménagement (Duvernoy *et al.* 2005).

Plus récemment, par un rapprochement du droit rural avec le droit commercial, en continuant à affirmer l'objectif d'un maintien d'espaces agricoles et de liens avec les lois d'aménagement, les mesures foncières des lois agricoles tendent à faciliter la transformation d'exploitations agricoles familiales en entreprises.

Cet article fait l'hypothèse qu'en dépit des intentions affichées les politiques d'aménagement et les politiques agricoles peinent à infléchir la consommation d'espaces agricoles, à dépasser la marchandisation du foncier et à freiner une tendance vers la constitution de sociétés agricoles.

Adossé à une recension des dispositions foncières des lois agricoles et des lois d'aménagement en matière (i) de consommation d'espaces, (ii) de politiques des structures et (iii) de liens entre aménagement du territoire et agriculture, le propos est illustré par les résultats de différents travaux et études conduits dans les régions Rhône-Alpes et Provence Alpes Côte-d'Azur.

L'analyse mobilise la géographie sociale qui nous permet d'étudier les configurations spatiales résultant des rapports sociaux ainsi que leurs interactions (Hérin, 1986 ; Santos, 1990 ; Harvey, 2008 et 2012) ; nous organisons nos investigations sur trois interrogations majeures. Est-ce que les rapports de force favorables à la marchandisation de la terre sont à l'origine d'un accroissement de la consommation d'espace ? L'objectif de compétitivité et de productivité du secteur agricole n'est-il possible que par la « fin » de l'exploitation agricole familiale ? Les mesures coercitives cherchant à réduire la consommation et l'affichage d'intentions visant à limiter l'agrandissement des exploitations agricoles ne produisent-elles pas des effets contraires à ceux escomptés ?

Une première partie s'intéresse aux documents d'aménagement et montre que la focalisation sur la consommation d'espaces assortie d'une incitation à l'utilisation d'outils de protection des espaces agricoles peine à freiner la consommation de terres. Dans une seconde partie, la mise à jour des mesures foncières des différentes lois agricoles adoptées depuis les années 1960 révèle (i) la création progressive de formes capitalistes d'exploitations agricoles au détriment du modèle d'exploitation familiale souhaité dans les années 1960 (ii) la difficulté d'infléchir la consommation de terre et de mettre en place des plans agricoles préservant les terres aux meilleures valeurs agronomiques.

## **II – Planification, zoning, volonté de réduction de la consommation d'espace. (Voir Annexes tableau 1)**

### **1. La fin des années 1950 : le début du zoning**

Le mouvement planiste qui accompagne la période de reconstruction après la seconde guerre mondiale s'intéresse aussi à l'espace ; il donne lieu, en 1958, à la première loi d'orientation foncière ; à l'origine des Plans d'Urbanisme Directeurs cette loi ouvre les portes du « zoning » spatial suivi de la protection de ressources naturelles avec la création de premiers parcs nationaux en 1960. La Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale

(DATAR) en 1963 sera un des outils dont se dote alors l'État pour renforcer cette codification de pans de territoire (Guerin, Moquay, 2002). La loi de 1958 donne la possibilité d'établir des documents d'échelle communale ou cantonale et de définir les grandes lignes de l'aménagement du territoire. La réglementation associée à ces documents est peu stricte et la loi n'est appliquée qu'à proximité des grandes villes.

En 1967<sup>1</sup>, l'affirmation d'une forte volonté politique d'aménager le territoire se traduit par l'approbation de la loi d'Orientation foncière (LOF). Elle incite à élaborer des Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) à l'échelle intercommunale et des Plans d'Occupation des Sols (POS) à l'échelle communale et – pour les petites communes (surtout celles où l'assainissement ne peut pas être collectif) moins soumises à la pression urbaine - des cartes communales qui permettent de délimiter, avec une réglementation plus souple que celle des POS, les différentes zones à urbaniser, agricoles... Les lois ultérieures maintiendront la possibilité d'établir des cartes communales.

Des SDAU seront approuvés autour des grandes villes et les communes décideront (ou pas) de mettre en œuvre des POS ; dans les zones plus éloignées des villes ou dans les proximités de villes où des décisions intercommunales peinent à être prises, bien qu'il n'y ait pas de SDAU (par exemple, Annecy, Aubenas et Valence dans la région Rhône-Alpes), des communes décident d'élaborer un POS.

Dans les SDAU, les espaces agricoles servent de coupures vertes ou de réserves pour l'urbanisation. Les SDAU font, pour la plupart, peu de cas de l'agriculture de petite échelle et une grande place à l'urbanisation. De plus, l'emboîtement non explicitement attendu entre documents d'échelle communale et documents d'échelle supra-communale autorise à ne pas répercuter les préconisations des SDAU dans les POS. Si cette loi permet que les SDAU soient rapidement oubliés, elle est aussi à l'origine de la définition de larges zones à urbaniser car ces documents sont adoptés dans un contexte de croissance et de perception de ressources inépuisables ; la forte anticipation spéculative qu'ils génèrent à l'échelle communale se traduit par l'étalement urbain et le mitage, l'un et l'autre à l'origine d'un important grignotage des terres agricoles, voire d'une déstructuration de systèmes de production notamment des systèmes d'élevage des régions de montagne (Vianey, 2005).

À l'aube des années 2000, au niveau national, la cartographie de la mise en œuvre de SDAU est très inégale (seules quelques grandes villes et villes moyennes s'en sont dotées). Les résultats montrent une très forte consommation d'espace : à l'échelle nationale, entre 1982 et 2003, les surfaces artificialisées ont augmenté de 43% alors que la population s'est accrue de 10 % (Pointereau, Coulon, 2009) ; dans la cluse de Chambéry, entre 1972 et 2000, la population a augmenté de 36% et la surface urbanisée de 112% (Métropole Savoie, 2007).

## **2. Le tournant des années 2000 : réduire la consommation d'espace**

En 2000, la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) remplace la loi de 1967 ; à l'échelle intercommunale, les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) remplacent les SDAU et les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) deviennent les nouveaux documents d'échelle communale.

Au moment de son approbation, la loi SRU s'adosse à la loi du 12 juillet 1999 « relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale » (loi Chevènement) qui propose une nouvelle organisation institutionnelle et repose, pour l'essentiel, sur l'invention de la communauté d'agglomération en mettant en œuvre une taxe professionnelle unique.

Les PLU doivent exprimer la cohérence des autres documents locaux notamment les programmes locaux de l'habitat (PLH) et les plans de déplacement urbain (PDU). Cette loi reprend et précise les dispositions de la loi d'orientation sur la ville (LOV) de 1992 notamment en ce qui concerne l'équilibre du logement social dans les agglomérations ; dans une nouvelle

vision de l'urbanisme (refaire la ville sur la ville), elle conforte les agences d'urbanisme, précise le rôle souhaitable de l'État : directive, incitation, conseil, impulsion et promotion. Cette loi exprime l'objectif d'une consommation plus modérée des ressources naturelles. Elle vise à ouvrir un dialogue avec la loi agricole de 1999 et sous-tend que l'activité agricole soit intégrée au projet de développement territorial (Duvernoy *et al*, 2005).

Par rapport à la loi de 1967, la loi SRU introduit l'obligation, que ce soit dans les PLU ou les SCoT, d'adjoindre un Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) ; ce document politique exprimant les objectifs et projets de la collectivité locale en matière de développement économique et social, d'environnement et d'urbanisme à l'horizon de 10 à 20 ans répond au principe de développement durable et inscrit les documents dans des objectifs plus lointains que leur propre durée (Rapport Brundtland, 1987). De plus l'emboîtement entre les SCoT et les PLU est exigé et dans une relation de compatibilité verticale ascendante, les SCoT et les PLU doivent respecter les consignes données par différents documents de rang supérieur élaborés par l'État ou d'autres collectivités territoriales (toutes les lois dont la loi Montagne et la loi Littoral, la Directive Territoriale d'Aménagement (DTA), les Chartes des Parcs nationaux ou régionaux, les chartes de développement des Pays<sup>2</sup> et le Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) décliné en Schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) au niveau d'un bassin hydrographique).

Depuis l'approbation de la loi SRU en 2000, des nouveautés ont été introduites.

Initialement, le PADD était opposable au tiers. Cette disposition jugée génératrice d'une insécurité juridique importante a été supprimée par la loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003. En 2010, la loi Grenelle II ajoute que si le périmètre d'un SCoT recouvre en tout ou partie celui d'un Pays ayant fait l'objet d'une publication par arrêté préfectoral, le PADD du schéma de cohérence territoriale prend en compte la charte de développement du pays.

Cette même loi Grenelle II modifie aussi l'Art. L. 122-1-3 en le précisant : le PADD « fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme, du logement, des transports et des déplacements, d'implantation commerciale, d'équipements structurants, de développement économique, touristique et culturel, de développement des communications électroniques, de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers et des paysages, de préservation des ressources naturelles, de lutte contre l'étalement urbain, de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques ».

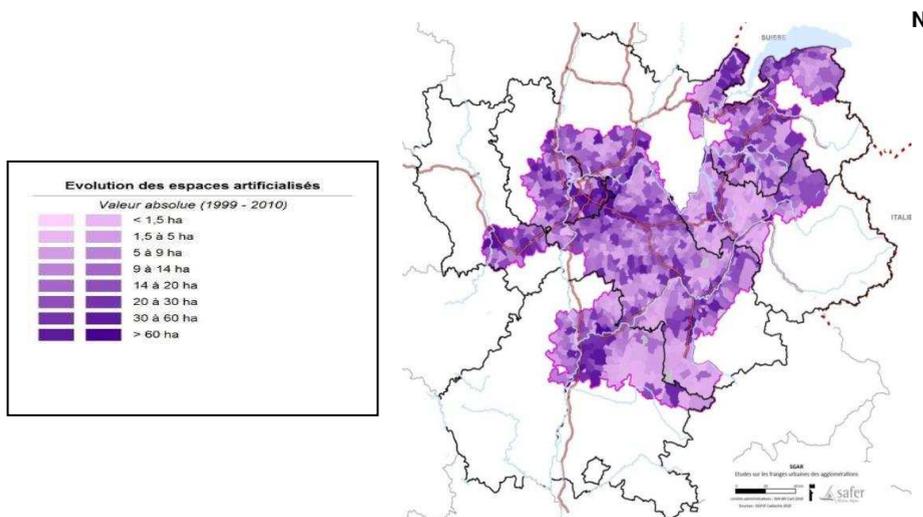
La mise en conformité des PLU (et des SCoT) par rapport à la loi Grenelle II - à la suite d'une nouvelle disposition législative introduite en 2011 (pour le domaine de l'urbanisme) - rétablit la faculté de dépasser de 20 % les limites de gabarit et de densité d'occupation des sols dans des zones protégées, si les constructions remplissent certains critères de performance énergétique ou comportent des équipements de production d'énergie renouvelable.

Un nouvel article 20 accroît la période transitoire dont bénéficient les communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pour mettre en conformité leurs SCoT et PLU avec les règles du Grenelle II. Les SCoT et PLU approuvés avant le 12 janvier 2011 auront jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2016 pour intégrer les dispositions du Grenelle II. Les documents d'urbanisme en cours d'élaboration ou de révision approuvés avant le 1<sup>er</sup> juillet 2013, dont le projet de schéma ou de plan aura été arrêté avant le 1<sup>er</sup> juillet 2012, pourront opter pour l'application des dispositions antérieures. Ils auront ensuite jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2016 pour intégrer les dispositions du Grenelle II.

Par le jeu de calendriers inversés, certains SCoT (Val de Loire, Pays d'Arles, par exemple) entérinent - ou vont entériner - les projets de développement des différentes communes, communautés de communes et d'agglomération qui ont été inscrits dans les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) plutôt que de jouer le rôle de coordinateur des stratégies de développement communales (Serrano et Vianey, 2014 ; Vianey *et al.*, 2011).

Entre 1999 et 2010, sur les franges urbaines de Rhône-Alpes, 18 519 ha ont été artificialisés (56 % de l'artificialisation en Rhône Alpes) ; cette artificialisation se diffuse de manière nette le long des principales infrastructures de transport (cf. Figure n°1).

**Figure n°1 : Artificialisation entre 1999 et 2010 (Franges urbaines de Rhône-Alpes)**



Source : SAFER.

En 2013, (1) seulement 20% du territoire (métropole et départements d'outre-mer) est couvert par des SCoT (2) en matière de couverture du territoire il existe de fortes disparités entre les territoires urbains et ruraux et (3) dans certains cas, malgré la volonté politique des élus et l'existence d'un projet de territoire, aucune démarche d'élaboration de SCoT ne peut être engagée faute de structure habilitée pour porter le SCoT. Pour autant, pour le gouvernement, le schéma de cohérence territoriale (SCoT) est le garant de la cohérence des politiques publiques territoriales et il apparaît comme l'outil majeur de lutte contre l'étalement urbain et l'artificialisation des sols (loi ALUR, 2013). L'objectif est d'achever la couverture du territoire par des SCoT en s'appuyant sur les structures existantes pour élaborer un SCoT en assouplissant les conditions juridiques : la nouvelle loi donne la possibilité aux Pays et aux Parcs naturels régionaux (PNR) d'élaborer des SCoT.

Ce nouveau texte (loi ALUR) s'inscrit dans la double perspective actée par la réforme territoriale du 16 décembre 2010 : celle d'une restructuration du territoire français à partir des agglomérations définies sur la base de territoires vécus et d'une rationalisation de l'organisation territoriale ; envisageant de mutualiser les moyens et de réduire les coûts liés à l'élaboration et au suivi d'un SCoT, ce nouveau texte peut avoir pour conséquence un portage par des structures composées de personnes publiques ne disposant d'aucune compétence en matière de SCoT (région, département, chambre d'agriculture...).

Ces différentes lois d'aménagement s'inscrivent sur fond de décentralisation; progressivement leur mise en œuvre donne de plus en plus de place aux communes.

De plus, de la mise en concurrence des territoires instituée par la réforme territoriale découle une « autonomie » contraignant les élus à chercher les moyens financiers du fonctionnement des collectivités : la question foncière se trouve ainsi renforcée dans l'aménagement parce qu'en faisant du foncier le moyen de leur développement, les élus peuvent capter de la taxe professionnelle et des impôts fonciers sur le bâti (Serrano, Vianey, 2011).

### **III – Volets fonciers des lois agricoles depuis la fin des années 1950 : modernisation des exploitations agricoles et protection d'espaces agricoles. (Voir Annexes tableau 2)**

#### **1. Limiter l'agrandissement des exploitations et maintenir la petite exploitation ou favoriser le modèle capitaliste d'exploitation agricole : une question récurrente depuis les années 1960**

Dans les années 1960, les débuts de la construction européenne oblige à une reformulation du projet politique sur l'agriculture. Accroître la productivité, améliorer les débouchés, permettre la conservation du patrimoine, assurer des revenus agricoles à parité avec les revenus des autres secteurs d'activités sont les moyens retenus pour atteindre les objectifs de modernisation. Traduisant le contenu du traité de Rome de 1957 et les débuts de la politique agricole commune qui définissait trois types d'agricultures (celle en bonne santé, celle en difficulté pour laquelle vont se développer des actions européennes, celle jugée moribonde et dont la disparition est envisagée rapidement) les lois françaises d'orientation agricole (LOA) de 1960 et 1962 sont porteuses d'un modèle capitaliste d'agriculture.

Pour se réaliser, cette révolution technique, économique, sociale et culturelle cherche à ce que la terre devienne un outil de travail utilisé - ou à utiliser - rationnellement et ne soit plus un patrimoine familial à protéger. Cette mutation bouleverse la relation des agriculteurs avec la terre. La notion de propriété tend à devenir abstraite et la terre est de plus en plus un bien marchand. Ce pacte social, passé entre la nation et les acteurs agricoles, va consacrer la prévalence du secteur agricole sur le foncier rural pendant plusieurs décennies. Les lois d'orientation agricole de 1960 et 1962 incitent à créer des structures d'exploitation plus efficaces en encourageant les agriculteurs à se professionnaliser et à se spécialiser.

Progressivement, cette politique foncière agricole issue des années 1960 sera à l'origine :

- d'un mouvement continu d'agrandissement et de concentration des exploitations agricoles : en 1960, la taille moyenne des exploitations est de 14ha, en 2000, de 42 hectares et en 2010 de 55 ha. Pour les seules exploitations professionnelles<sup>3</sup>, leur taille moyenne atteint près de 74 hectares en 2006. Cette concentration progressive a renforcé la spécialisation et le phénomène d'agrandissement s'est accéléré depuis une quinzaine d'années.
- d'une augmentation du faire valoir indirect : en 2007, il concerne 77% de la Surface Agricole Utilisée (SAU) par les exploitations professionnelles contre 57,7% en 1988 (Agreste, 2007).
- d'une disparition d'un grand nombre d'exploitations et d'une forte diminution des actifs agricoles. En 1955, la France comptait 2,3 millions d'exploitations agricoles. En 2003, elles ne sont plus que 590 000. En 1955, la population active agricole, familiale et salariée, atteignait 6,2 millions de personnes, soit 31 % de l'emploi total en France. En 2000, cette part est tombée à 4,8 % avec 1,3 million de personnes. Selon le recensement agricole de 2010, il y a en France (DOM inclus) un peu plus d'un million

de personnes participant régulièrement à l'activité des 514 800 exploitations agricoles françaises.

- d'un accroissement du nombre des formes sociétaires : groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC) mais surtout entreprises agricoles à responsabilité limitée (EARL). Si le nombre des groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC) est stable depuis 1990, les entreprises agricoles à responsabilité limitée (EARL), quasiment inconnues en 1988 avec 0,25 % des exploitations professionnelles représentent près de 27% des exploitations professionnelles en 2010 (Agreste 2006 et Ministère de l'Agriculture, 2011). Entre 1988 et 2007, le nombre d'EARL croît de 25,1% alors que le nombre d'exploitations professionnelles individuelles diminue de 5,4% par an.

Toutefois, les effets de ces mesures ne sont pas uniformes sur le territoire français (Coulomb, 1999 ; Boiron, 2011) ; c'est le cas notamment de toute la moitié sud de la France. Dans le quart Sud-Est de la France, la conjonction de structures sociales anciennes vivaces, de conditions défavorables au modèle productiviste et de la forte progression de l'étalement urbain fait obstacle à une modernisation de l'agriculture basée sur l'agrandissement des exploitations.

En région Provence-Alpes-Côte-d'Azur (PACA), entre 1988 et 2010, la taille moyenne des exploitations passe de 14,9 ha à 27,6 ha. Les formes sociétaires sont moins nombreuses qu'à l'échelle nationale (14% en 2000 en région PACA et 13% dans les Bouches-du-Rhône en 2010) et les surfaces mises en valeur par ces formes juridiques couvrent 1/3 de la SAU contre 49% au niveau national. Le faire valoir indirect est plus faible qu'au niveau national (60% de la SAU en 2003) mais la location verbale est cinq fois plus fréquente que dans le reste de la France (Agreste, 2003).

En Rhône-Alpes, en 2010, 55% des exploitations sont moyennes\* ou grandes\*, contre 47% en 2000. Ces exploitations concentrent 94% du potentiel économique et 86% de la SAU. 34% des exploitations françaises sont petites\*\* contre 45% en Rhône-Alpes. Alors que 32,4% des exploitations ont disparu entre 1999 et 2010, les petites exploitations ont disparu près de trois fois plus vite (Agreste, 2014).

Avec, en Rhône-Alpes, entre 2000 et 2010, une diminution de 6% de la SAU, contre 3% en moyenne au niveau national, la SAU moyenne des exploitations rhônalpines atteint 37 ha en 2010.

Dans cette région, alors que 80% des exploitations sont individuelles, le nombre d'EARL progresse de 70% entre 2000 et 2010, le nombre de GAEC reste stable. Sur l'ensemble de la région, si la part des terres en propriété n'est plus que de 25% en 2010, contre 1/3 en 2000 et plus de la moitié en 1988, elle varie selon les départements : moins de 20% dans l'Ain et les Savoie, contre 44% en Ardèche et 37% dans la Drôme ; et 50% des surfaces des exploitations de petite dimension économique sont en propriété, contre seulement 13% des terres des grandes exploitations (Agreste, 2014).

Dans les franges urbaines de Rhône-Alpes, de 1999 à 2010, la diminution du nombre d'exploitations est plus forte que la moyenne régionale (33,4% contre 32,4% en Rhône-Alpes) ; le nombre total d'Unité de Travail Annuel (UTA) baisse de 24 % (23% en Rhône-Alpes).

La forte diminution du nombre total des exploitations agricoles est une conséquence du prélèvement progressif de foncier agricole pour l'urbanisation, les infrastructures, l'agriculture de loisirs (chevaux, chasse...) mais ce n'est pas la seule cause (Agreste, 2014).

La modification des formes juridiques des exploitations, passant d'entreprises individuelles à des formes sociétaires, explique en effet une autre part de la diminution du nombre d'exploitations. De plus, la recherche de rentabilité passe par l'augmentation des surfaces en captant les terres des exploitations en fin d'activité.

Dans les franges urbaines de Rhône-Alpes, fortement soumises à la pression urbaine, le Recensement Agricole de 2010 met en évidence une agriculture moins « mono spécifique », cherchant « diversification et complément d'activité ». Cette évolution peut autant traduire une stratégie d'adaptation en réponse aux difficultés d'accès au foncier qu'être le reflet du développement de conversion en bio et du dynamisme des circuits courts. Rhône-Alpes est la première région française en nombre d'exploitations vendant en circuit court et la diversité des produits vendus est à l'image de la région : viandes, fruits, légumes, fromages, miel, œufs... Et c'est aussi en Rhône-Alpes que la part d'exploitations bio existantes ou en conversion est la plus importante. Ces exploitations sont plus engagées dans la diversification (43% d'entre elles contre 16% des exploitations conventionnelles) et dans les circuits courts (58% contre 24% des exploitations conventionnelles). En 2010, 72% des exploitations bio sont moyennes ou grandes (contre 54% des exploitations conventionnelles) et sont presque deux fois plus nombreuses que les exploitations conventionnelles à être en EARL.

Au fil du temps, l'encouragement à des exploitations plus efficaces s'est traduit dans un accompagnement à l'accroissement de la taille des exploitations. Dans son volet foncier, la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, adoptée en septembre 2014 fait le constat de l'impasse de l'agrandissement et réaffirme souhaiter le maintien du modèle d'exploitation familiale. Pour autant, ce texte ne remet pas en question les possibles des lois de 2006 et 2010 qui font de l'entreprise agricole, au détriment de l'exploitation familiale, le moyen de renforcer la compétitivité du secteur agricole pour affronter la concurrence internationale (Boinon, 2011). Dans un contexte de réduction de la manne européenne, la prise en compte du chiffre d'affaires théorique (Production brute standard (PBS)) comme critère d'attribution des aides européennes risque, à court ou moyen terme, de contribuer à accélérer la disparition des petites exploitations (Rémy, 2014).

Simultanément aux incitations à plus d'efficacité, des outils sont mis en place pour contrôler l'agrandissement des exploitations. Ainsi, la loi agricole de 1962 institue le « contrôle des cumuls » ; ce dispositif supposait l'obtention d'une autorisation d'exploiter si l'agrandissement d'une exploitation portait sa superficie au-delà d'un plafond défini par département ou par région naturelle et fixé par arrêté ou si l'agrandissement avait comme conséquence de réduire la surface d'une exploitation existante en deçà de la Surface Minimale d'exploitation (SMI). Ce possible dépassement était accordé par une commission présidée par le préfet ; cette commission était composée de représentants de la profession agricole et de l'administration. Mais cette réglementation ne s'applique pas dans les cas d'agrandissements familiaux. Quasi inexistant dans certains départements, le « contrôle des cumuls » n'a pas fonctionné (Rey, 1991).

Dans la loi d'orientation agricole de 1980, le contrôle des cumuls est remplacé par le contrôle des structures : il est ainsi établi dans chaque département un schéma départemental des structures agricoles (SDDS), outil qui jette les bases d'une politique départementale en matière de contrôle de l'évolution des structures d'exploitation agricole ; l'installation des jeunes est affirmée comme priorité fondée sur l'étalon de base qu'est la surface minimale d'installation définie en 1968 (cet étalon sera conservé jusqu'à la loi de 1999).

Les commissions départementales peuvent fixer le seuil au-delà duquel une demande d'autorisation d'exploiter est nécessaire et cela dans une fourchette comprise entre deux et quatre fois la SMI.

Depuis, le contrôle des structures a été revu tantôt dans le sens d'une plus grande liberté laissée à la croissance des exploitations (loi du 25 janvier 1990 et du 5 janvier 2006), tantôt dans le sens d'une limitation (loi de juillet 1999).

Les lois de 2006 et de 2010 ont pour objectif de faciliter l'évolution des exploitations agricoles vers une démarche d'entreprise. En matière de droit foncier, la loi de 2006 assouplit les modalités du contrôle des structures en relevant les seuils de superficie à partir desquels l'autorisation d'exploiter est nécessaire. La principale innovation de cette loi est la création du fonds agricole complétée par la possibilité de cession de bail ; ainsi le droit rural tend à se rapprocher du droit commercial en donnant la possibilité d'introduire des éléments immatériels pour l'évaluation de l'exploitation agricole : droit au bail, droits à produire, droit à paiement unique (aides directes aux agriculteurs versées par l'Union européenne), clientèle, etc.

Dans son volet foncier, la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, adoptée en septembre 2014 affiche vouloir se donner les moyens de conforter le contrôle des structures. Actant de l'opacité des sociétés, le texte de loi se fixe l'objectif de clarifier le statut des GAEC. Cependant, ce texte n'est pas explicite sur les entreprises agricoles à responsabilité limitée (EARL) pour qui l'entrée de capitaux extérieurs est permise et qui ne sont pas soumises à des contraintes limitant leur surface (loi DTR de 2005).

## 2. Freiner la consommation d'espace

Depuis 1980, les lois agricoles cherchent à infléchir la consommation d'espaces.

Le « volet foncier » de la loi d'orientation agricole de 1980 introduit :

- (i) de préciser ce qui motive le refus de cultiver ;
- (ii) d'établir dans chaque département un Plan Agricole Départemental (PAD) : discuté entre la profession et l'administration, au vu de l'histoire passée des structures et des choix d'évolution future, ce schéma était un « contrat moral » pour la profession.

Toutefois, par des stratégies de contournement – notamment urbanisation en escargot à partir de l'habitat existant -, les PAD n'ont pas freiné la spéculation et l'urbanisation (Jouve, Vianey, 2012) et de plus, au 1<sup>er</sup> mars 1986, à peine 40 schémas départementaux sont publiés ou en cours de l'être (Rey, 1991).

Ultérieurement, la loi d'orientation agricole de 1999, donne la possibilité de créer des Zones Agricoles Protégées (ZAP).

La ZAP vise à protéger les zones agricoles dont la préservation « présente un intérêt général en raison soit de la qualité de leur production, soit de leur situation géographique » (art. 112-2 du Code Rural). Elle est « délimitée par arrêté préfectoral pris sur proposition ou après accord du conseil municipal des communes intéressées... » (art. 112-6 du Code Rural).

Au 1<sup>er</sup> Janvier 2012, 17 ZAP sont approuvées représentant une surface totale de 3.991 ha ; 10 sont en projet, soit au total un potentiel à court terme de 27 ZAP.

Cependant, si les ZAP préservent l'intégrité des espaces agricoles et des paysages qu'elles circonscrivent, elles ne protègent pas, à l'échelle de la commune, l'équité des espaces agricoles (Serrano et Vianey, 2007). De plus, dans les exemples étudiés, l'outil tend à créer une ségrégation au sein de la profession et entre espaces agricoles et comme, il s'avère être aussi au service de la poursuite d'un fort développement démographique, il participe en conséquence à caractériser l'attractivité de la commune (Serrano, Vianey, 2007 ; Vianey, 2012).

Partant du constat de la fragilisation croissante des espaces agricoles et des équilibres écologiques sous l'effet de la péri-urbanisation, la loi n°157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (loi DTR) donne la possibilité de créer des Périmètres de Protection des Espaces Agricoles et Naturels périurbains (PAEN). Le PAEN vise à mettre en œuvre une politique.

L'association Terres en Villes, qui regroupe 27 aires urbaines<sup>5</sup> et qui œuvre pour que des terres agricoles soient maintenues à proximité des villes, a la compétence pour la mise en œuvre des PAEN.

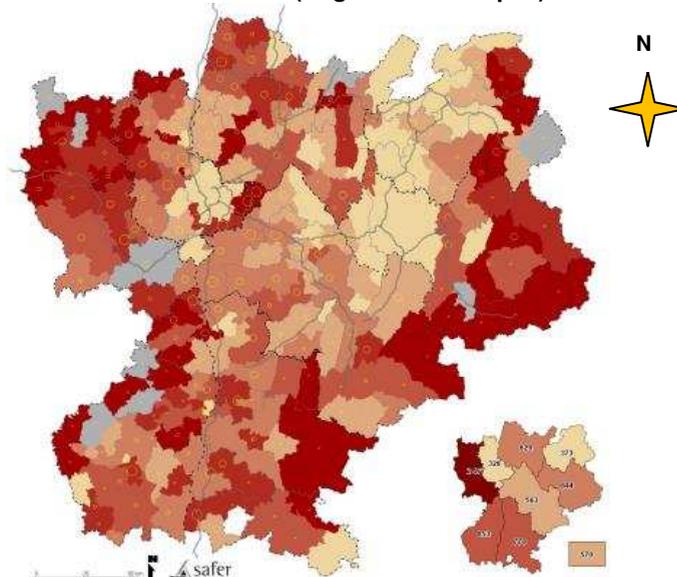
Trois PAEN sont approuvés à ce jour : le Plan de Velaux (Bouches-du-Rhône), la Prade de Canohès (Pyrénées-Orientales) et la vallée du Gier pilatoise (Loire). D'autres sont en discussion.

Dans la vallée du Gier pilatoise (Loire), le PAEN a été créé le 17 mars 2011 sur 3 102 ha ; cet espace agricole et naturel en limite d'urbanisation sur les flancs du Pilat concerne cinq communes du SCoT Sud Loire ; il est porté par le Parc Naturel Régional du Pilat. Limite entre urbain et rural, ce PAEN génère de la « rareté ». Sur cette zone, consécutivement aux transmissions, les terres sont fortement morcelées. De nombreux agriculteurs ont des terres en location verbale sans bail ; lors de ventes ou de successions, la « rareté » créée par le PAEN peut modifier les choix des nouveaux bailleurs qui vont préférer se tourner vers les agriculteurs les plus offrants en termes de paiement de location et les plus impliqués dans les actions liées au projet de PAEN. L'outil risque d'accélérer la modification de la ressource foncière et d'en changer sa répartition entre usagers et propriétaires (Vianey, Requier-Desjardins, 2014).

La mobilisation de ZAP ou de PAEN pour freiner l'étalement urbain est fondée sur une quantification de la consommation d'espace et le risque de perte du potentiel agronomique. Cette approche duale ne met pas en débat la question de l'utilité de la ressource foncière et de sa valeur agronomique (Jouve, Vianey, 2012) car elle ne tient pas compte des interactions entre les différents éléments constitutifs de l'espace (Santos, 1990).

C'est dans les territoires les plus ruraux, les plus éloignés des pôles urbains que le prix du foncier pour bâtir est le moins élevé (des écarts de 1 à 20) ; dans ces territoires, la conjonction d'une offre de construction individuelle en diffus et de marchés plus accessibles fait que la consommation par nouvel habitant y est la plus élevée. Ces possibles impactent fortement les espaces agricoles (cf. Figure n°2).

**Figure n° 2 : Surfaces urbanisées et dynamique de population  
Période 1999-2009 (Région Rhône-Alpes)**



**Source :** Majic III DGFIP et Insee RP

**Fond :** IGN BDcarto limites administratives

**Contours :** EPCI révisés

**Réalisation :** SAFER Rhône-Alpes

**Surface urbanisée par nouvel habitant**

<i>m<sup>2</sup> par nouvel habitant</i>	
	Décroissance démographique
	0 - 400 m <sup>2</sup> /hab
	400 - 550 m <sup>2</sup> /hab
	550 - 700 m <sup>2</sup> /hab
	700 - 900 m <sup>2</sup> /hab
	900 - 1 300 m <sup>2</sup> /hab
	> 1 300 m <sup>2</sup> /hab

Avec l'objectif de « réduire de moitié la perte de surfaces agricoles d'ici 2020 », la loi de modernisation de l'agriculture du 27 juillet 2010 a institué un observatoire de la consommation des espaces agricoles et, dans chaque département, une commission départementale de la consommation des espaces agricoles (CDCEA). Présidée par le Préfet, elle réunit des représentants des collectivités territoriales, de l'État, de la profession agricole, des propriétaires fonciers, des notaires et des associations agréées de protection de l'environnement. Cette commission est saisie de toute question relative à la régression des surfaces agricoles et sur les moyens de contribuer à sa maîtrise. Elle émet notamment un avis sur les documents d'urbanisme au regard de l'objectif de préservation des terres agricoles. Elle vient appuyer la loi Grenelle II qui impose que les documents d'urbanisme analysent les consommations d'espaces agricoles, naturels et forestiers et fixent des objectifs de modération de cette consommation. Les CDCEA mises en place au cours de l'année 2011 sont aujourd'hui repensées dans le cadre de la loi ALUR : le législateur a pour objectif de renforcer leur rôle et de les transformer en Commissions Départementales de Consommation des Espaces.

Alors qu'aujourd'hui, ces commissions émettent obligatoirement un avis sur des projets ou des documents d'urbanisme entraînant une consommation d'espace agricole, il est envisagé d'élargir le rôle de ces commissions dans les communes non couvertes par un document d'urbanisme afin qu'elles donnent un avis sur l'ensemble des espaces agricoles, naturels et forestiers.

Cet objectif implique que la composition de ces commissions soit adaptée en ajoutant des membres compétents en matière de protection des espaces forestiers et naturels.

Cette extension de compétences permettrait d'assurer une cohérence d'avis en tenant ainsi compte de l'ensemble des priorités nationales : protection des espaces naturels et forestiers pour des raisons de biodiversité ou de paysage ou d'autres raisons environnementales et économiques, protection des espaces agricoles pour des raisons de valeur agronomique ou des raisons économiques.

L'élargissement de compétences pourrait se traduire par une augmentation du nombre de consultations obligatoires sur les dossiers de demande d'autorisation d'urbanisme et par un allongement des délais d'instruction.

Dans une perspective de développement durable, cette même loi de 2010, institue le Plan Régional d'Agriculture Durable (PRAD) ; ce document se substitue au document de gestion de l'espace agricole et forestier (DGEAF) créé par la loi d'orientation pour l'agriculture de 1999 lequel n'a vu le jour que dans moins d'une dizaine de départements.

Pour le gouvernement, la création du PRAD poursuit plusieurs objectifs :

- disposer au niveau régional d'une réflexion conduite par l'ensemble des acteurs concernés (profession agricole, associations environnementales, collectivités, chasseurs, agences de l'eau, Chambres consulaires...) sur la vision de l'agriculture,
- préparer l'adaptation de l'agriculture au changement climatique,
- permettre l'émergence de projets associant secteurs agricoles, collectivités et autres acteurs économiques favorables à l'emploi,
- faciliter la prise en compte de l'agriculture dans les documents d'urbanisme,
- permettre une meilleure utilisation des fonds publics pour une meilleure coordination des politiques menées par les différents acteurs.

La préparation des PRAD est confiée aux Préfets de Région en y associant les collectivités territoriales et les Chambres d'agriculture concernées, ainsi que l'ensemble des organisations syndicales agricoles représentatives.

Dans les régions comprenant des zones de montagne, le PRAD détaille les actions spécifiques ou complémentaires que l'Etat mène pour l'agriculture de montagne. Il doit tenir compte des orientations fixées en ce domaine par le schéma interrégional d'aménagement et de développement de massif, et indiquer lesquelles ont vocation à être contractualisées dans le cadre des conventions inter régionales de massif.

En matière de contenu, la loi prévoit que les PRAD doivent prendre en compte les dispositions des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et des schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) décrivant les futures Trames vertes et bleues, ainsi que les orientations découlant des directives territoriales d'aménagement et de développement durables. Les PRAD doivent plus précisément fixer les grandes orientations de la politique agricole, agroalimentaire et agro-industrielle de l'Etat dans la région, en tenant compte des spécificités des territoires, ainsi que de l'ensemble des enjeux économiques, sociaux et

environnementaux. Ils doivent également expliciter les actions prioritaires en termes de soutien de l'Etat.

Ce document n'a pas de valeur prescriptive et sa portée juridique est réduite à une prise en compte du PRAD par les collectivités, lors de l'élaboration ou la révision des documents d'urbanisme.

Le PRAD fait partie des sources de données sur lesquelles les commissions départementales de consommation des espaces agricoles pourront s'appuyer pour fonder et étayer leur avis sur les documents d'urbanisme ou autorisations d'urbanisme entrant dans leur champ de consultation.

## IV – Conclusion/Discussion

A partir des années 1950, les politiques d'aménagement et les politiques agricoles ont simultanément visé à optimiser la production agricole en restructurant les exploitations agricoles tout en cherchant à maintenir le modèle d'exploitation familiale et à satisfaire le désir de maison individuelle. Jusqu'au début des années 2000, l'orientation de l'ensemble de ces politiques s'inscrit dans un contexte de croissance, de production, de consommation, de décongestionnement de la ville et de perception de ressources illimitées. Au tournant des années 2000, le constat de l'étalement urbain et de ses conséquences sur le grignotage des terres agricoles conduisent à des réorientations afin de freiner la consommation de terres ; sur fond d'affirmation de la multifonctionnalité de l'agriculture, de maintien de l'exploitation familiale et de développement durable, l'articulation entre les lois agricoles et les lois d'aménagement tend alors à se renforcer par la création de dispositifs dont l'objectif est de limiter le grignotage des espaces agricoles, et d'intégrer l'agriculture dans le projet de développement territorial.

Les inflexions préconisées pour contrecarrer ces constats ou maintenir un modèle n'ont pas les effets attendus ou sont seulement utilisées à la marge ; bien qu'en dents de scies depuis la fin des années 1960, ces « échecs » peuvent être imputés à des rapports de forces arc-boutés en faveur (i) de la marchandisation et de la consommation de terres (ii) de la création de formes capitalistiques d'exploitations agricoles au détriment de la petite exploitation.

Cette situation reflète l'opposition entre la volonté de territorialiser l'agriculture dans un souci d'aménagement de l'espace, de durabilité, de relocalisation et d'échanges, et celle de renforcer l'approche sectorielle et de filière de l'agriculture, pour gagner les marchés régionaux et internationaux donc de dé-territorialiser cette agriculture de marchés. Cette contradiction peut-elle être dépassée par une agriculture répondant simultanément à ces deux pôles ? Le dialogue entre, d'une part, la production brute standard (PBS), critère déterminant la légitimité d'une exploitation agricole, et, d'autre part, la réaffirmation de l'utilité sociale et environnementale de la petite exploitation comme acteur rural fondamental peut être une réponse. Cette réflexion qui s'inscrit dans des débats de société actuels portés à l'échelle internationale, devrait ouvrir de nouvelles perspectives pour la petite agriculture comme garante d'une cohésion territoriale.

## Références

**Agreste.** Enquête structure, 2003, 2006, 2007. <http://agreste.agriculture.gouv.fr/enquetes/recensements-agricoles/structure-des-exploitations/>

**Boinon J.-P. 2011.** Les politiques foncières agricoles en France depuis 1945. *Économie et Statistiques*, n° 444–445, p. 19-37.

**Brundtland G.H. (ed), Commission mondiale pour l'environnement et le développement. 1987.** *Notre avenir à tous*. Montréal : Editions du Fleuve.

**Coulomb P. 1999.** La politique foncière agricole en France. In : Jouve A.-M., Bouderbala N. (éds). *Politiques foncières et aménagement des structures agricoles dans les pays méditerranéens*. Montpellier : CIHEAM-IAMM. p. 69-94. (Cahiers Options Méditerranéennes, vol. 36).

**Duvernon I., Jarrige F., Moustier P., Serrano J. 2005.** Une agriculture multifonctionnelle dans le projet urbain : quelle reconnaissance, quelle gouvernance. *Les cahiers de la multifonctionnalité*, n° 8, p. 87-105.

**Guerin M., Moquay P. 2002.** Intercommunalité, pays : les recompositions territoriales. In : Perrier-Cornet P. (dir). *A qui appartient l'espace rural ? Enjeux publics et politiques*. La Tour d'Aigues : Ed. de l'Aube. p. 105-132.

**Harvey D. 2008.** *Géographie de la domination*. Paris : Les prairies ordinaires.

**Harvey D. 2012.** *Pour lire le capital*. Montreuil : La Ville Brûle.

**Harvey D. 2014.** *Brève histoire du néo-libéralisme*. Paris : Les prairies ordinaires.

**Hérin R. 1986.** La géographie sociale, géographie des rapports sociaux. *L'Espace Géographique*, n°15/2, p. 108-110.

**Jouve A.-M., Vianey G. 2012.** Le foncier, une ressource territoriale difficile à construire en périurbain. *Économie Rurale*, n° 330-331, p. 27-41.

**Métropole Savoie. 2007.** Observatoire de suivi du SCOT. Etat initial du territoire. Année 2005 et bilan 1999/2005. [http://www.metropole-savoie.com/?attachment\\_id=176](http://www.metropole-savoie.com/?attachment_id=176).

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

**Ministère de l'Agriculture. 2011.** *Recensement agricole 2010*. Paris : Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du territoire

**Rémy J. 2014.** Une loi sous le signe du corporatisme agraire. *Le Monde*, 19 septembre, cahier Eco&Entreprise, p. 7.

**Rey V. 1991.** Géographie de l'application d'une loi foncière, la loi sur les cumuls et ses enseignements. In : Assier-Andrieu L. (ed). *La terre privée et les conduites patrimoniales dans la France rurale*. Paris : Association des Ruralistes Français. p. 35-43.

**Santos M. 1990.** *Espace et méthode*. Paris : Publisud.

**Serrano 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, p. 419-438.

**Serrano J. et Vianey G. 2011.** Consommation d'espace agricole et relations entre acteurs privés et publics : un management en faveur de l'artificialisation. *Norois*, n° 221/4, p. 111-124.

**Serrano J. et Vianey G. 2014.** Patrimonialiser des activités agricoles pour banaliser la consommation d'espaces agricoles périurbains : réflexions à partir du cas de l'agglomération de Tours. *Géographie, économie, société*, vol. 16, n. 3, p. 297- 314.

**Vianey G. 2005.** La transmission des exploitations à l'épreuve de la péri-urbanisation. *Études Foncières*, n° 116, p. 22-27.

**Vianey G., Marolleau E., Ranchin G. de. 2011.** Le paysage, moteur de la protection et de la valorisation des espaces ouverts ? Communication au colloque national « Écologisation des politiques et des pratiques agricoles », INRA-SAD- Avignon, 16 au 18 mars 2011.

**Vianey G. 2012.** Les zones agricoles protégées (ZAP) : valoriser l'identité agricole locale. *Projets de Paysage : Revue scientifique sur la conception de l'aménagement de l'espace*. <http://www.projetsdepaysage.fr>

**Vianey G., Requier-Desjardins M. 2014.** Mutations du foncier agricole dans des contextes réglementés de protection du foncier. Communication pour le colloque « Le Foncier Agricole: usages, tensions et régulations ». 11 et 12 juin, Lyon, co-organisé par la Société Française d'Economie Rurale (SFER), IRSTEA, le CIRAD, l'INRA.

## Annexes

**Tableau 1 : Les documents d'aménagement : le foncier, d'une ressource illimitée à une ressource à protéger**

Lois d'aménagement	Documents	Objectifs des lois	Résultats
1958	Plans d'Urbanisme directeur (PUD)	Définir les grandes lignes de l'aménagement aux échelles communales et cantonales	Peu de documents approuvés (sauf à proximité des grandes villes) Début de la périurbanisation.
1967-Loi d'Orientation Foncière (LOF)	Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) à l'échelle intercommunale Plan d'Occupation des Sols (POS) à l'échelle communale et carte communale (communes rurales)	Définition de zones à urbaniser, zones agricoles, zones industrielles,... parallèlement délimitation d'espaces protégés (création des premiers Parcs Naturels Régionaux) : recherche de fonctionnalités spatiales	Inégaux sur le territoire Pas d'emboîtement entre SDAU et POS Sur-dimensionnement des zones à urbaniser Mitage et densification des secteurs ruraux autour des villes Forte consommation d'espaces Espaces agricoles conçus comme coupures vertes ou réserves pour l'urbanisation
2000-Loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU)	Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) à l'échelle intercommunale ; Plan Local d'Urbanisme (PLU) à l'échelle communale et carte communale (communes rurales)	Refaire la ville sur la ville Compatibilité avec les autres lois (Montagne, Littoral, Grenelle, agricole,...) et avec les autres documents (parcs, pays, schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE), Directive Territoriale d'Aménagement (DTA)) Emboîtement d'échelles : communales / intercommunales Objectif de durabilité: obligation d'établir un Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) Limiter la consommation d'espaces: création d'outils	20% du territoire couvert par des SCoT Compatibilité entre SCoT et PLU : pas vraiment effective Outils de réduction de la consommation d'espaces : peu utilisés
2013-Loi Duflo-Logement et Urbanisme	Maintien de la dénomination des documents	Couvrir le territoire en SCoT : outil de cohérence des politiques publiques Possibilité d'élaborer des PLU intercommunaux : ils pourront avoir valeur de SCoT Assouplir les conditions juridiques Réduire les coûts d'études liés à l'élaboration des documents Limiter la consommation d'espaces	

**Tableau n°2 : Volets fonciers des lois agricoles**

<b>Dates</b>	<b>Contexte/Objectifs</b>	<b>Mesures</b>	<b>Effets</b>
1960 et 1962	Mise en conformité avec le traité de Rome de 1957 Affirmation du modèle d'exploitation familiale 8 millions de personnes sur 2,3 millions d'exploitations Taille moyenne des exploitations : 14 ha	Incitation aux départs : Indemnité Viagère Départ (IVD) Création des SAFER en 1960 Incitation à l'agriculture de groupes (GAEC, GFA) Création du contrôle des cumuls en 1962 et de la Surface Minimale d'installation en 1968 Incitation aux remboursements	Mise en place d'une agriculture duale adossée à la définition de l'exploitation agricole établie en 1955 Fort exode rural Contrôle des cumuls : ne fonctionne pas Remboursements : peu nombreux dans le Sud de la France
1980	Limiter : - la consommation d'espaces ; - l'agrandissement des exploitations	Le contrôle des structures remplace le contrôle des cumuls ; il est revu en 1990 au profit de l'agrandissement Création d'un schéma départemental des structures dans chaque département Etablir des Plans Agricoles Départementaux (PAD)	La taille des exploitations s'accroît Affirmation d'une agriculture duale Augmentation du faire valoir indirect Les PAD ne freinent pas la spéculation et l'urbanisation La part d'exploitations individuelles diminue
1999	Durabilité Limiter la consommation d'espaces Compatibilité entre les lois Affirmation du caractère multifonctionnel de l'agriculture Limiter l'agrandissement	Création des Commissions Départementales d'Orientation Agricole Possibilité de créer des Zones Agricoles Protégées (ZAP)	Taille moyenne des exploitations professionnelles : 42ha 1,3 million de personnes vivent sur les exploitations agricoles : 4,8% de la population active
2006	Faciliter l'évolution des exploitations agricoles vers une démarche d'entreprise	Contrôle des structures assouplit pour permettre l'accroissement de la taille des exploitations Rapprochement du droit rural et du droit commercial : introduction d'éléments immatériels dans l'évaluation de l'exploitation agricole	Taille moyenne des exploitations professionnelles : 74ha Le faire valoir indirect continue de croître: 77% de la SAU en 2007 Formes sociétaires : 20% des exploitations professionnelles
2010	Réduire de moitié la perte de surfaces agricoles d'ici 2020	Création de Commissions Départementales de Consommation des Espaces Agricoles Le Plan Régional d'Agriculture Durable remplace le Document de gestion de l'espace agricole et forestier : il doit prendre en compte les dispositions des Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux et des Schémas Régionaux de Cohérence Ecologique	Taille moyenne des exploitations professionnelles : 78ha 1 million de personnes sur 514 800 exploitations Formes sociétaires: 31% des exploitations professionnelles Une vingtaine de ZAP approuvées
2014	Réaffirmation du modèle d'exploitation familiale : conforter le contrôle des structures Clarifier le statut des GAEC		

## Notes

<sup>1</sup> La politique des gouvernements Pompidou est marquée par le développement de l'aménagement du territoire et des grands équipements planifiés par l'État : création de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, le 14 février 1963 (DATAR devenue aujourd'hui DIACT), de la politique des métropoles d'équilibre et de la Mission interministérielle d'aménagement touristique du littoral du Languedoc-Roussillon (Mission Racine) ; lancement en 1964 du projet de construction d'un nouvel aéroport international en région parisienne à Roissy-en-France ; création en 1964 des préfets de région ; décision (appliquée en 1968) de réorganiser l'Île-de France avec l'éclatement des départements de la Seine et de la Seine-et-Oise en sept nouveaux départements (Paris, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Yvelines, Essonne et Val d'Oise) ; « plan neige » en 1965 ; définition de la politique des villes nouvelles. Georges Pompidou favorisera le développement de l'agriculture intensive et de l'agro-industrie par la mécanisation et l'utilisation d'engrais et de pesticides : les lois Pisani de 1960 et 1962 permettront d'accompagner les objectifs souhaités pour l'agriculture.

<sup>2</sup> Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable (LOADDT- loi Voynet permettant la création des Pays) du 25 juin 1999 modifiant la loi Pasqua du 4 février 1995 qui place au cœur de ses préoccupations le développement durable et propose d'organiser le développement à partir de schémas sectoriels en proposant en préambule deux choix stratégiques qui concernent la « recomposition des territoires ». Cette loi a été abrogée en 2010 par la loi sur la réforme territoriale de décembre 2010.

<sup>3</sup> En 2000, une exploitation est dite « professionnelle » lorsque sa taille économique est supérieure à 12 équivalent-hectares de blé (soit 8 Unités de Dimension Economique (UDE)) et qu'elle occupe au moins 0,75 unité de travail annuel ([www.agriculture.gouv.fr](http://www.agriculture.gouv.fr)).

<sup>4</sup> Définitions : petite exploitation : < 25 000 € de production brute standard (PBS) ; moyenne exploitation : 25 000 € à 100 000 € de PBS ; grande exploitation : > 100 000 € de PBS. PBS = production brute standard = chiffre d'affaires théorique des exploitations, calculé à partir de coefficients moyens appliqués aux surfaces et aux cheptels sur la période 2005-2009. [www.agriculture.gouv.fr](http://www.agriculture.gouv.fr)

<sup>5</sup> Aix-en-Provence, Amiens, Angers, Aubagne, Besançon, Blois, Caen, Chambéry, Cholet, Dijon, Grenoble, Ile-de-France, Le Mans, Lille, Lorient, Lyon, Ceinture Verte Mancelle, Nancy, Nantes, Pau, Perpignan, Rennes, Saint-Etienne, Saint-Nazaire, Strasbourg, Toulon, Toulouse. [www.terresvilles.org](http://www.terresvilles.org)