

## La gestion durable du bâti agricole périurbain : gouvernance et enjeux locaux. Le cas des hameaux agricoles dans l'Hérault

La consommation des espaces agricoles par l'urbanisation est l'un des enjeux qui ont conduit l'État à instaurer une politique d'aménagement territorial durable depuis les années 2000. Cette politique remanie le cadre législatif qui préside à la gestion du bâti agricole, révisant notamment le droit pour les agriculteurs de construire leurs logements en zone agricole. Alors que les priorités nationales visent la protection des espaces agricoles, leur mise en œuvre par les collectivités, dans le cadre de la gouvernance territoriale, engendre des interprétations variées de la loi et intègre de nouveaux enjeux. Les politiques locales donnent le jour à des formes diverses et innovantes de gestion du bâti agricole, telles les « hameaux agricoles » développés dans l'Hérault. La mise en œuvre des principes d'aménagement durable soulève ainsi des problématiques inédites de gestion spatiale et sociale du bâti agricole.

**L**a réglementation des constructions agricoles date de la création des premiers documents d'urbanisme communaux<sup>1</sup> : les Plans d'Occupation des Sols (POS). Ils instaurent le zonage de l'espace communal qui définit les fonctions affectées au sol. La délimitation des zones dédiées à la construction et des zones agricoles et naturelles, destinées à d'autres utilisations, introduit un différentiel de valeur économique entre ces zones et suscite de la spéculation foncière. Le règlement de la zone agricole, dite « inconstructible », instaure simultanément une dérogation systématique pour les constructions liées à l'exploitation agricole, attribuant un droit à construire spécifique à la profession agricole.

Avec ces documents, le simple statut d'exploitant agricole donnait droit à construire en zone agricole. Mais,

à partir des années 1970, le développement urbain a induit une artificialisation importante des espaces agricoles et naturels, atteignant 9 % du territoire métropolitain en 2010<sup>2</sup>. Bien que ce phénomène soit généralement attribué aux constructions résidentielles, des travaux de recherche<sup>3</sup> montrent que les constructions agricoles ont participé à ce processus de manière significative. « Entre 1980 et 2003, la superficie des constructions non résidentielles a dépassé celle des surfaces résidentielles. La répartition par secteurs d'activité présente une physionomie plutôt inédite : 38 % des surfaces construites en faveur du secteur tertiaire, 30 % pour le secteur secondaire et 31 % pour les activités du secteur primaire. Ainsi, parmi les 14 types d'ouvrages répertoriés, ceux qui occupent les plus grandes surfaces sont liés à l'agriculture (31 %), bien

avant l'industrie (17 %), les bâtiments de stockage non agricole (12 %), les commerces et les bureaux avec respectivement 10 % du total des surfaces construites<sup>4</sup> ».

Depuis les années 2000, l'État a engagé une politique de gestion et d'aménagement territorial durable qui a notamment pour objectif de limiter l'artificialisation des sols. Une série de lois modifie les principes

1. Loi d'Orientation Foncière n° 67-1253 du 30 décembre 1967. Art 12 JO 3 janvier 1968.

2. Jean R., Morel M.-P., 2011, *Les paysages agricoles dominant toujours le territoire français*, Agreste Primeur n° 260.

3. Madeline P., « L'évolution du bâti agricole en France métropolitaine : un indice des mutations agricoles et rurales », *L'Information géographique*, 2006/3 Vol. 70, p. 33-49.

4. Madeline P., *op. cit.* Ses travaux s'appuient sur la base de données SITADEL, du Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer - DAEI-SESP.

présidant à l'autorisation des constructions agricoles et à leur changement de destination, et instaure des outils juridiques et des dispositifs de contrôle visant à préserver les espaces agricoles et naturels.

Le bouleversement majeur concernant la régulation des constructions agricoles a été amené par la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU, 2000) qui a édicté un nouveau principe selon lequel seules les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole, sont autorisées en zone A<sup>5</sup>. L'introduction de ce principe de « nécessité » remet en question le droit à construire des agriculteurs, limitant globalement leurs possibilités de construire en zone agricole, et en particulier celles d'y construire des logements, qu'il s'agisse de leur propre habitation, de celles de leurs salariés ou de logements destinés à l'accueil touristique.

Après avoir précisé les modalités d'application de ce nouveau principe dans le cadre de la gouvernance territoriale, cette note illustrera la diversité des mises en œuvre repérables aux échelles départementales et communales, à partir des enseignements tirés des travaux de recherche conduits dans le cadre d'une thèse (voir encadré 1). Seront notamment discutés les nouveaux enjeux qu'intègrent ces applications, les nouveaux modes de gestion des constructions agricoles qu'elles produisent et les problématiques qui en découlent.

5. Article R\*123-7, Modifié par Décret n° 2001-260 du 27 mars 2001 - art. 1 JORF 28 mars 2001 : Les zones agricoles sont dites « zones A ». Peuvent être classés en zone agricole les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles. Les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif et à l'exploitation agricole sont seules autorisées en zone A.

6. Duran P., Thoenig J.-C., 1996, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de sciences politiques*, n° 4, pp 580-623.

7. Circulaire DGFAR/SDER/C2008-5006, dite « Circulaire Barnier ».

## 1 - Une action publique négociée dans le cadre de la gouvernance territoriale

La politique nationale de gestion et d'aménagement territorial durable est mise en œuvre dans le cadre de la gouvernance territoriale qui répartit les compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire entre différents acteurs publics. Les compétences en matière d'urbanisme ont été transférées aux communes dans le cadre de la décentralisation (loi du 7 janvier 1983) et l'instruction des documents d'urbanisme et des permis de construire a été progressivement transférée aux intercommunalités dans le cadre de la modernisation des politiques publiques. Dans ce contexte, l'État a perdu une partie de son pouvoir sur l'action publique territoriale, et a développé de nouveaux modes d'action fondés sur la négociation<sup>6</sup>.

Concrètement, aucun décret n'a précisé la manière dont devait être interprété le principe de « nécessité » évoqué plus haut. Cette mission a été

laissée, dans un premier temps, à la charge des services déconcentrés de l'État : DDE-DDAF puis DDT(M). L'application de ce nouveau principe a rapidement fait naître des conflits entre les services de l'État et la profession agricole, et donné le jour, dans certains départements, à des dispositifs informels de négociation.

S'inspirant de ces initiatives locales, le ministère de l'Agriculture a généralisé ces démarches en 2008<sup>7</sup>, et créé les « groupes de travail agriculture, urbanisme et territoire » (GTAUT). Ces derniers sont chargés d'interpréter les évolutions du cadre législatif en matière d'aménagement du territoire, au regard des contextes départementaux. Ils doivent être pilotés par les services de l'État et associer largement les acteurs de l'aménagement du territoire : les élus territoriaux, le milieu agricole, les associations représentant les enjeux de gestion des espaces naturels et ruraux. Le fruit des négociations conduites au sein des GTAUT doit faire l'objet de chartes départementales qui ne constituent pas des documents opposables mais de simples

### Encadré 1 - Démarche et terrain d'enquête

Les travaux présentés ici sont extraits d'une thèse de sociologie centrée sur la construction politique des nouvelles modalités de gestion du bâti agricole et sur leurs répercussions sociales : Nougaredès B., 2013, *Modes d'insertion sociospatiale du bâti agricole périurbain et sociabilités locales. Le cas des « hameaux agricoles » dans l'Hérault*, thèse de doctorat de sociologie, Toulouse 2 Le Mirail, 2 vol., 469 p. et 152 p. : <http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00931887>.

La méthodologie associe une exploration au niveau national et un focus sur la gouvernance du bâti agricole dans l'Hérault.

Sur le plan national, cette recherche s'appuie sur : i) un inventaire des GTAUT et une analyse textuelle des chartes qu'ils ont éditées, ii) un repérage des projets innovants dans 27 départements viticoles.

Dans le département de l'Hérault, un focus a été réalisé sur l'élaboration des politiques locales et sur leurs réponses en termes de durabilité et de régulation sociale. Pour cela, ont été combinées : i) des observations *in itinere* et *ex post* de dispositifs de gouvernance du bâti agricole (GTAUT, groupes de travail intercommunaux, médiations communales) ; ii) un inventaire départemental des projets innovants ; iii) une analyse de la gouvernance et des finalités des projets de 7 communes Héraultaises ; iv) une analyse comparée de la sociabilité dans l'habitat agricole actuel et dans 3 types de regroupement : un regroupement de hangars ; un lotissement agricole regroupant hangars, logements et gîtes agricoles, intégré à un quartier résidentiel mixant différents accès au logement (aidés et non aidés) ; la délimitation d'un secteur constructible dans la zone agricole.

préconisations en direction des acteurs locaux de l'aménagement (communes, intercommunalités, bureaux d'études, etc.). Toutefois, l'application de ce principe a également engendré des modalités innovantes de gestion du bâti agricole, préconisées par les chartes départementales ou portées par des communes ou des intercommunalités. Pour saisir ces nouveaux modes de gouvernance du bâti agricole, l'INRA-UMR Innovation a engagé des recherches dès 2006 (voir encadré 1).

## 2 - Déclinaisons locales de la politique nationale : nouveaux enjeux et innovations locales

### Des chartes traduisant une grande variabilité d'interprétation de la loi

L'analyse des 38 chartes éditées en 2011 par les GTAUT<sup>8</sup> montre une grande diversité dans la nature de ces documents, ceux-ci allant du simple énoncé d'un « accord moral » sur

les principes de bonne gouvernance, à la définition d'un programme d'action<sup>9</sup>. Toutefois, 30 chartes traitent de la gestion du bâti agricole et 26 font référence au principe de « nécessité ». L'autorisation des constructions est généralement conditionnée à deux critères : la réalité de l'exploitation et la « nécessité » des constructions pour le bon fonctionnement de l'exploitation.

La réalité de l'exploitation est justifiée par le statut de l'agriculteur et/ou la viabilité économique basée sur la Surface minimum d'installation (SMI) ou la demi-SMI, dans la plupart des départements, excepté pour deux d'entre eux qui optent pour « l'Excédent Brut d'Exploitation » (EBE) ou le « critère d'équivalence entre production et personne ». Deux chartes introduisent aussi un critère d'ancienneté d'exploitation, fixé à 5 années. Pour les installations agricoles, c'est l'obtention de la Dotation jeunes agriculteurs (DJA) qui fait foi. Pour les bâtiments techniques, généralement la demi-SMI suffit à justifier la viabilité de l'exploitation, alors

que pour la construction de logements agricoles, la SMI est plus généralement exigée.

Globalement, les chartes qui traitent de la gestion du bâti agricole ne font pas toutes référence au principe de « nécessité ». Pour les autorisations de logement, certaines chartes se réfèrent à ce principe sans l'expliquer, d'autres fournissent un critère qui porte lui-même à interprétation, d'autres encore optent pour le critère de viabilité économique, ce qui, de fait, revient à nier ce nouveau principe. Enfin, les chartes qui se prêtent à l'exercice justifient la nécessité du logement pour la surveillance de certains ateliers de production (voir tableau 1).

### La prise en compte des enjeux de coexistence entre activités agricoles et usages résidentiels

Sur 38 chartes, 26 abordent d'une manière ou d'une autre la cohabitation entre les agriculteurs et les autres habitants. 27 évoquent la nécessité de maintenir un éloignement entre les exploitations agricoles et les habitations de tiers. 25 rappellent l'existence ou la nécessité d'appliquer le principe de réciprocité<sup>10</sup>, 21 chartes précisent également les conditions d'un changement de destination<sup>11</sup>, mais 13 chartes

Tableau 1 - Interprétations du principe de « nécessité » des chartes traitant de la gestion du bâti agricole

| Critères de justification de la « nécessité » du logement  | Nombre de départements |
|--|------------------------|
| Énoncé du principe de nécessité sans interprétation  | 3                      |
| « Nécessité de surveillance » ou « présence permanente »   | 5                      |
| Nécessaire si viabilité économique de l'exploitation   | 5                      |
| Lié à un bâtiment technique  | 1                      |
| Temporalité du travail (heures de présence, travail le WE)   | 4                      |
| Nature et temporalité du travail (surveillance, suivi de cultures spéciales, accueil et vente directe) | 1                      |
| Nécessité de l'implantation hors agglomération + Présence humaine indispensable sur l'exploitation     | 1                      |
| Surveillance d'ateliers d'élevage, de vinification, de conditionnement ou de serres chauffées          | 3                      |
| Surveillance d'ateliers d'élevage uniquement   | 1                      |

Source : Analyse des chartes départementales agriculture et urbanisme, B. Nougardès

8. Depuis, 7 nouvelles chartes ont été signées et 11 sont en cours de négociation en France métropolitaine à la fin 2014. Source : <http://www.chambres-agriculture.fr/thematiques/territoires/foncier-urbanisme/les-chartes-de-territoire>

9. Borg D., Bertrand N., Barthès C., 2012, « Les Chartes départementales foncières dans la gouvernance des espaces agricoles », *Projet Popfongo PSDRIII « Pour et sur le développement régional »*, 13 p.

10. Les exploitations classées pour la protection de l'environnement (ICPE, cf. loi n° 76-663 du 19 juillet 1976) doivent respecter des distances d'implantation vis-à-vis des habitations de tiers. La loi relative au développement des territoires ruraux (loi n° 2005-157 du 23 février 2005) impose la réciprocité aux habitations vis-à-vis des exploitations.

11. La loi Urbanisme et Habitat (Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003) autorise le changement de destination des bâtiments agricoles en raison de leur intérêt architectural ou patrimonial, dès lors que ce changement ne compromet pas l'exploitation agricole.

ajoutent, aux mesures existantes, des préconisations complémentaires visant à réguler la coexistence entre l'activité agricole et les usages résidentiels (voir tableau n° 2).

### L'émergence d'initiatives locales porteuses de nouveaux enjeux

Parallèlement aux réflexions conduites par les GTAUT, des moda-

lités innovantes de gestion du bâti agricole ont vu le jour dans de nombreux départements. On distingue entre autres : le développement de secteurs A « indicés »<sup>12</sup> dans la zone agricole visant à limiter ou interdire les constructions agricoles, et des formes diverses de regroupement des constructions agricoles.

Le GTAUT de l'Hérault propose, lui, un modèle de regroupement des constructions agricoles nommé « hameau agricole » (photo 1). Ce dernier constitue un « paquet technique » qui associe :

- un regroupement des constructions agricoles, intégrant ou non le logement pour les agriculteurs ;
- une maîtrise foncière par la collectivité (commune ou intercommunalité) ;
- une cession de parcelles aménagées aux agriculteurs à un prix intermédiaire entre le foncier constructible et le foncier agricole ;
- trois formules juridiques visant à garantir la destination agricole des constructions à plus ou moins long terme.

Tableau 2 - Répartition par département des différents types de préconisations visant à réguler la cohabitation entre activité agricole et usages résidentiels

| Préconisations   | Nombre de départements |
|--|------------------------|
| Extension du périmètre des 100 mètres à tous les types d'élevage   | 2                      |
| Extension du périmètre d'éloignement entre habitations et exploitations agricoles à toutes les exploitations productrices de nuisances | 4                      |
| Extension du périmètre des 100 mètres à tous les types d'exploitation  | 2                      |
| Instauration de zones tampons entre les exploitations agricoles et les zones urbanisées ou à urbaniser                                 | 7                      |
| Instauration de zones tampons entre parcelles cultivées et les zones urbanisées ou à urbaniser   | 3                      |
| Délimitation de zones agricoles inconstructibles à proximité des bourgs ou des zones à urbaniser                                       | 2                      |
| Prise en compte des contraintes d'exploitation agricole dans les projets d'aménagement et d'urbanisme                                  | 1                      |
| Mesures pour aider à la délocalisation des exploitations rendue nécessaire par l'urbanisation  | 1                      |

Source : Analyse des chartes départementales agriculture et urbanisme, B. Nougardès

Ce concept de regroupement est repris par de nombreuses communes héraultaises et a donné lieu à une prolifération de projets. On en comptabilisait 35 en 2011, mais une dizaine seulement s'est concrétisée, car ces projets sont, pour la plupart, lourds à porter pour les communes qui tentent généralement de les transférer aux intercommunalités.

Les principales formes de regroupement identifiées dans le département de l'Hérault et dans 27 départements viticoles, sont : des regroupements de hangars agricoles ;

Photo 1 - Vue du nouveau hameau agricole de Saint Geniès des Mourgues en 2011



Source : photo prise par Brigitte Nougardès en 2011

12. On voit se développer dans les documents d'urbanisme communaux, la délimitation de secteurs spécifiques dans la zone dits « secteurs indicés » qui interdisent ou limitent généralement les constructions. Quelques exemples : Aa (protégé de toute nouvelle construction), Ap (secteur à enjeux paysagers où toute construction est interdite), Ai (seule l'extension des bâtiments existants est autorisée), etc. Il n'existe pas de nomenclature officielle de ces zones A « indicées » dont les intitulés varient d'une commune à l'autre.

Photo 2 - Hameau agricole de Saint Geniès des Mourgues intégré à un nouveau quartier résidentiel (2011)



Source : Image Google Earth

## Encadré 2 - Trois conceptions politiques de la coexistence entre activités agricoles et usages résidentiels

### *Mixité sociale et fonctionnelle au service de la cohésion sociale : un idéal-type de société « communiale »*

Ces communes, craignant de devenir des « villages dortoirs », s'appuient sur l'activité agricole et les projets de hameaux agricoles pour créer du lien social et restaurer leur identité rurale. Leur démarche est fondée sur une conception de mixité sociale inspirée du modèle du village où toutes les catégories sociales se côtoient. Cette politique est fondée sur le postulat que la proximité physique crée de façon mécanique de la proximité sociale, favorisant du même coup la tolérance aux gênes liées à l'activité viticole. Ce modèle de cohabitation est sous-tendu par un idéal-type de société « communiale ».

### *Mise à distance de l'activité agricole pour garantir la paix sociale : un idéal-type de société « individualiste »*

D'autres communes choisissent de mettre l'activité agricole à distance des zones résidentielles, pour limiter les nuisances agricoles et prévenir les conflits de voisinage. Ceci permet de garantir deux éléments fondamentaux des aspirations présumées des habitants : la paix sociale et un cadre de vie agréable. Ici, la cohésion sociale n'est pas fondée sur la communion mais sur la satisfaction individuelle. Cette conception du « vivre ensemble » est sous-tendue par un idéal-type de société « individualiste ».

### *Le développement durable ciment des relations sociales : un idéal-type de société « harmonielle »*

Ici, les élus ne pensent pas le lien social et la cohabitation entre activités agricoles et usages résidentiels, à travers la gestion spatiale de l'habitat (agricole et non-agricole) mais à travers la construction de nouveaux rapports entre les habitants par la gestion collective des ressources naturelles (Agenda 21) et le développement de nouvelles relations marchandes entre agriculteurs et habitants/consommateurs (développement des circuits courts, etc.). Le modèle de « vivre ensemble » s'appuie sur le référentiel du développement durable : il n'est plus uniquement fondé sur l'harmonie entre les Hommes mais intègre aussi l'harmonie entre les Hommes et la Nature, se référant à un idéal-type de société « harmonielle ».

des lotissements agricoles associant hangars et logements voire gîtes ruraux, parfois intégrés dans de nouveaux quartiers résidentiels, associant des logements sociaux (photo 2) ; des zones mixtes intégrant l'activité agricole aux autres activités économiques ; des secteurs constructibles délimités dans la zone agricole ; et des regroupements organisés à travers la réhabilitation de bâtiments agricoles existants comme ceux des coopératives viticoles.

La diversité des solutions identifiées s'explique par les choix opérés par les élus locaux en matière de portage foncier, de réponse à la demande de logement des agriculteurs ou de préservation des paysages. Mais un des facteurs les plus déterminants est la gestion de la coexistence entre activités agricoles et usages résidentiels. L'analyse de la gouvernance des regroupements projetés ou mis en œuvre dans 7 communes héraultaises, révèle trois conceptions politiques de la coexistence entre activité agricole et usages résidentiels (voir encadré 2).

## 3 - Enseignements tirés des premières réalisations

Les recherches conduites dans le cadre de la thèse permettent d'identifier plusieurs critères susceptibles de guider l'analyse des expériences passées et la décision concernant des opérations futures : l'amélioration logistique, la réduction des nuisances, les effets sur les sociabilités locales, la transmission des exploitations, la protection des terres agricoles et, plus globalement, les réponses en termes de développement durable.

Les regroupements apportent incontestablement des améliorations logistiques (circulation dans la commune) et offrent aux agriculteurs des bâtiments techniques adaptés, conformes aux normes environnementales, et

la possibilité de réaliser des économies d'échelle via la mutualisation d'équipements ou le groupement d'achats. Le regroupement de hangars favorise le développement de l'entraide et du dialogue socio-technique entre agriculteurs. L'adjonction de logements réduit en revanche cette dynamique, car le regroupement perd son caractère exclusivement professionnel. A contrario, la dispersion des exploitations dans le secteur constructible de la zone agricole ne favorise pas l'entraide.

La perception des nuisances liées à l'activité agricole dépend du type de manifestation en cause. Si les gênes sonores et olfactives sont généralement tolérées, la concentration des pollutions chimiques soulève des problématiques de santé publique, certains résidents déclarant des symptômes et des maladies liés à ces pollutions. Même si les facteurs spatiaux (proximité, intensité, fréquence) ou les contingences temporelles (rythmes de vie) interviennent dans la perception des gênes visuelles, sonores ou olfactives, leur évaluation est essentiellement liée à la manière d'habiter<sup>13</sup> des résidents. Les regroupements tendent à concentrer les nuisances à leur périphérie alors que les agriculteurs installés hors regroupement ajustent spontanément leurs pratiques afin de limiter les gênes occasionnées à leurs voisins. Dans un contexte où les projets entendent améliorer le cadre de vie de la majorité des habitants, certains élus minimisent les effets de ces regroupements sur les résidents mitoyens, voire leur imposent implicitement ces inconvénients en contrepartie d'un accès aidé au logement et en référence au principe

13. Nougaredes B., 2011, « Quelles solutions spatiales pour intégrer l'agriculture dans la ville durable ? Le cas des « hameaux agricoles » dans l'Hérault », in *Innovations et agricultures urbaines durables*, Norois, n° 221, p 53-56.

14. Donzelot J., 2004, « La ville à trois vitesses : relégation, périurbanisation, gentrification », *Esprit*, mars-avril, pp 14-39.

d'une information préalable sur ces risques, faisant naître chez certains d'entre eux des sentiments de relégation sociale. La localisation des regroupements est donc à considérer pour prévenir tous risques de ce type. Néanmoins, les préconisations d'éloignement formulées à cet effet par les chartes peuvent entrer en contradiction avec les préconisations de regroupement des constructions (agricoles et non-agricoles) parfois recommandées par ces mêmes chartes pour éviter le mitage des espaces agricoles. Ces dernières se trouvent alors amenées à formuler des préconisations qui semblent difficilement applicables.

Les regroupements ont sensiblement modifié les relations sociales, mais ils n'ont pas eu les effets escomptés. Pour analyser les effets présumés de ces regroupements sur les relations sociales entre agriculteurs et résidents, trois types de regroupement faisant référence à deux conceptions politiques de la coexistence entre activités agricoles et usages résidentiels ont été étudiés :

- les deux premiers – un regroupement de hangars agricoles implanté en périphérie ; un secteur délimité de la zone agricole autorisant les constructions agricoles, forme plus lâche de regroupement que les « hameaux agricoles » – incarnent une conception fondée sur la préservation de la « paix sociale » à travers la prévention des risques et des conflits par la mise à distance des constructions agricoles ;

- le troisième – un hameau agricole (associant hangars et logements agricoles) intégré dans un nouveau quartier résidentiel mêlant divers types d'accès au logement aidé (locatif social, accession à la propriété) et non aidé – traduit une politique de « mixité sociale ».

Quelle que soit leur forme, ces regroupements ont tous conduit au développement d'un « entre-soi viticole »<sup>14</sup>. Les agriculteurs ont aban-

onné leurs pratiques de bon voisinage et développé un comportement d'évitement vis-à-vis des voisins mitoyens des regroupements. Par ailleurs, dans un contexte de crise nationale du logement, l'accès aidé à un foncier constructible octroyé aux agriculteurs, à travers ces regroupements, sans autre condition que leur statut d'agriculteur, a fait naître des contestations, plus ou moins explicites, de la part des résidents et a soulevé des questions d'équité d'accès au logement et au foncier constructible.

La réponse de ces trois types de dispositifs aux enjeux de protection des espaces agricoles, et plus largement de développement territorial durable, varie selon les types de regroupement. Les regroupements qui dissocient les dimensions patrimoniales et professionnelles facilitent la transmission des exploitations agricoles et limitent le besoin de constructions agricoles. Ainsi, le regroupement de hangars uniquement permet de transmettre les terres et les bâtiments sans remettre en question le logement du cédant. A contrario, l'implantation du logement à proximité des bâtiments d'exploitations rend plus difficile la transmission des bâtiments techniques, les exploitants ne souhaitant généralement pas se séparer de leur logement à la retraite.

Toutefois, certaines activités peuvent imposer une présence rapprochée qui justifie la construction du logement à proximité. C'est bien tout l'enjeu de l'interprétation du principe de nécessité. Au vu des interprétations exposées dans les chartes et des enquêtes menées dans l'Hérault, l'appréciation de cette nécessité ne semble pas toujours se fonder sur une réelle évaluation de contraintes matérielles mais apparaît parfois davantage comme le fruit de négociations entre la profession agricole et les services de l'État.

Enfin, alors que l'objectif initial des regroupements, tel qu'il a été conçu par le GTUA de l'Hérault, était de

permettre le maintien et le développement de l'activité agricole sans miter et consommer les espaces agricoles, les projets héraultais restent souvent peu accessibles aux agriculteurs souhaitant s'installer, notamment dans le cadre d'installations progressives. En effet, les objectifs des communes étant premièrement de préserver le cadre de vie et, deuxièmement, de satisfaire les besoins des agriculteurs en place, les critères d'accès à ces dispositifs sont généralement définis pour sélectionner les exploitations professionnelles et les productions déjà installés ce qui pose la question de leur capacité à répondre aux besoins d'adaptation, de renouvellement des exploitations et de diversification des productions agricoles dans un département marqué par une quasi-mono-culture viticole, secteur en crise depuis une quarantaine d'années.

\*\*  
\*

### **Conclusion : la gestion durable du bâti agricole, une gouvernance à construire**

La mise en œuvre de la politique de développement territorial durable soulève des problématiques inédites de gestion spatiale et sociale du bâti agricole. Le principe de « nécessité » a non seulement révisé le droit à construire des agriculteurs, mais il a remis en question le modèle traditionnel de l'exploitation agricole, intégrant bâtiments techniques et logement. La conception de nouveaux modes de gestion du bâti agricole révèle de nouveaux enjeux de cohésion et de justice sociales.

L'introduction du principe de nécessité a conduit à repenser la localisation des exploitations agricoles, débouchant sur un éventail de préconisations spatiales dans les départements, et à une prise en charge des constructions agricoles par les collectivités locales qui optent généralement pour une gestion col-

lective et regroupée du bâti. La prise en main par ces collectivités introduit de nouvelles logiques de gouvernance du bâti agricole, dont les finalités dépassent largement les problématiques agricoles et intègrent des enjeux de cadre de vie et de cohésion sociale. En revanche, les enjeux de santé publique sont parfois ignorés, alors qu'ils préoccupent pourtant les habitants, comme en témoignent les débats sur la restriction de l'usage des pesticides à proximité des établissements publics, lors de l'élaboration de la Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt en 2014.

L'accès différencié au logement en fonction des besoins de l'exploitation, et donc des types de production agricole, les différences d'interprétation de la loi d'un département à l'autre, l'accès préférentiel des regroupements agricoles héraultais aux agriculteurs en place, tous ces éléments soulèvent des questions d'équité de traitement entre agriculteurs. Par ailleurs, les regroupements agricoles intégrant le logement des agriculteurs ont soulevé des enjeux d'équité d'accès au foncier constructible et au logement entre agriculteurs et non-agriculteurs<sup>15</sup>. Ces enjeux d'équité sociale ne peuvent être éludés et font d'ailleurs l'objet d'un projet de recherche initié par l'UMR Innovation en 2015.

S'il est difficile de prévoir le développement futur des regroupements agricoles, il est plus aisé d'affirmer que la gestion du bâti agricole est aujourd'hui, pour les communes et les intercommunalités, affaire d'attractivité des territoires, de cadre de vie, de cadre paysager, autant que d'agriculture. On voit ainsi se développer, les documents d'urbanisme intégrant des secteurs différenciés dans la zone agricole, zones A « indicées », qui sont plus faciles à mettre en œuvre pour les communes que les « hameaux agricoles ». Toutefois, l'élaboration des documents d'urbanisme communaux et la réglementation

des zones agricoles, qui déterminent en partie la gestion du bâti agricole, se font généralement sans qu'un réel diagnostic agricole soit réalisé en amont.

À la complexité de la gestion socio-spatiale du bâti agricole s'ajoute par ailleurs des enjeux de gouvernance des territoires. En effet, la poursuite de la modernisation de l'action publique conduit les services déconcentrés de l'État à se dessaisir de l'instruction des documents d'urbanisme et des permis de construire au profit des communes et des intercommunalités<sup>16</sup>. Or en application de la loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (ALUR, 2014), celles-ci ont jusqu'en mars 2017 pour substituer aux Plans d'Occupation des Sols (POS) des Plans Locaux d'Urbanisme (PLU). Pour élaborer, dans le cadre des documents d'urbanisme communaux et intercommunaux, des politiques cohérentes de gestion durable du bâti agricole, les communes et les intercommunalités ont un besoin important d'appui méthodologique. Dans cette perspective, un projet de recherche-action conduit par l'UMR Innovation est engagé depuis 2013, en collaboration avec l'intercommunalité Pays Cœur d'Hérault, afin de mettre au point une méthode permettant l'élaboration d'une politique intercommunale et de solutions innovantes pour accompagner la transformation radicale de la gouvernance du bâti agricole.

**Brigitte Nougardès**  
INRA/SAD - UMR Innovation et développement dans l'agriculture et l'alimentation, Montpellier

15. Nougardès B., et Soulard C., 2010, « Integrating farm buildings in peri-urban land planning: a social issue », dans Galli M., Lardon S., Marraccini E., Bonari E. (ed.), *Agricultural management in peri-urban areas*, Felici Editore, pp 120-129.

16. L'installation d'instances telles que les Commissions départementales de la Préservation des Espaces Naturels (CDPENAF) montre un recentrage du contrôle de l'État sur la planification et le contrôle des documents d'urbanisme, au détriment du contrôle des permis de construire.

## Dernières analyses publiées par le Centre d'études et de prospective du ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt

Analyse n° 45, mai 2012, Analyse socio-économique des politiques phytosanitaires : enjeux et applications  
Analyse n° 46, mai 2012, Prospective AFClim. Agriculture, forêt, climat : vers des stratégies d'adaptation  
Analyse n° 47, juin 2012, Les mesures agroenvironnementales : complémentarités de l'approche « territoriale » et de l'approche par « système d'exploitation »  
Analyse n° 48, juin 2012, Second pilier et soutien aux investissements des industries agroalimentaires : entre rupture et continuité  
Analyse n° 49, juin 2012, Plan de modernisation des bâtiments d'élevage et développement durable  
Analyse n° 50, juillet 2012, Les enjeux de la production biologique en France  
Analyse n° 51, août 2012, La diversification des assolements en France : intérêts, freins et enjeux  
Analyse n° 52, octobre 2012, Commercialisation et démarche qualité, indispensables clés de l'augmentation de la production rizicole au Ghana  
Analyse n° 53, décembre 2012, Vers une mesure agro-environnementale « systèmes de culture économes en intrants » ?  
Analyse n° 54, janvier 2013, Henri Mendras : retour sur La fin des paysans  
Analyse n° 55, mars 2013, Perspectives d'évolution de la filière vitivinicole dans la région Languedoc-Roussillon à l'horizon 2025  
Analyse n° 56, avril 2013, Toxi-infections alimentaires, évolution des modes de vie et production alimentaire  
Analyse n° 57, mai 2013, Les transformations des scolarités des enfants d'agriculteurs  
Analyse n° 58, juillet 2013, Statut et droits de l'animal d'élevage en France : évolution, enjeux et perspectives  
Analyse n° 59, juillet 2013, L'agroécologie : des définitions variées, des principes communs  
Analyse n° 60, juillet 2013, Des systèmes de production visant la double performance économique et environnementale  
Analyse n° 61, septembre 2013, L'agriculture de conservation  
Rapport Agriculture, Forêt, Climat : vers des stratégies d'adaptation  
Analyse n° 62, septembre 2013, Agriculture, forêt, climat : vers des stratégies d'adaptation Résultats clés de la prospective AFClim  
Analyse n° 63, septembre 2013, Transitions vers la double performance : quelques approches sociologiques de la diffusion des pratiques agroécologiques  
Analyse n° 64, octobre 2013, Les différences sociales en matière d'alimentation  
Analyse n° 65, novembre 2013, Le Partenariat Européen pour l'Innovation (PEI) : la mise en réseaux comme levier de l'innovation en agriculture  
Analyse n° 66, janvier 2014, Zoonoses émergentes et réémergentes : enjeux et perspectives  
Analyse n° 67, février 2014, Le recours aux satellites en agriculture : évolutions récentes et perspectives  
Analyse n° 68, avril 2014, La disponibilité future de la ressource en eau en France : quelle place pour le secteur agricole ?  
Analyse n° 69, mai 2014, Consommations et pratiques alimentaires durables : analyse de données nationales issues d'enquêtes d'opinion  
Analyse n° 70, mai 2014, Évaluation du volet « mobilisation des bois chablis » du plan de solidarité nationale consécutif à la tempête Klaus  
Analyse n° 71, juin 2014, Défis sociaux et environnementaux du capitalisme agraire. Le cas des plantations de palmier en huile en Asie du Sud-Est  
Analyse n° 72, juillet 2014, Des « biens publics » au « verdissement » : l'influence des nouveaux acteurs de la réforme de la PAC  
Analyse n° 73, octobre 2014, L'agriculture française face au défi climatique : quelles perspectives d'atténuation de ses émissions de gaz à effet de serre ?  
Analyse n° 74, octobre 2014, Le nouveau *Farm Bill* américain : un renforcement des assurances agricoles subventionnées et des filets de sécurité anticycliques  
Analyse n° 75, novembre 2014, L'agriculture à « Haute Valeur Naturelle » en France métropolitaine - Un indicateur pour le suivi de la biodiversité et l'évaluation de la politique de développement rural  
Analyse n° 76, janvier 2015, Des projets agro-environnementaux innovants, intégrés et collectifs : quelques enseignements tirés de l'analyse d'expériences de terrain  
Analyse n° 77, mars 2015, Quelle adaptation de l'agriculture à la disponibilité en eau dans la Drôme des collines ?  
Analyse n° 78, avril 2015, Inégalités sociales et alimentation. Besoins et attentes des personnes en situation d'insécurité alimentaire  
Analyse n° 79, avril 2015, Produits de stimulation en agriculture visant à améliorer les fonctionnalités biologiques des sols et des plantes : état des lieux et perspectives

**Tous ces numéros sont téléchargeables aux adresses suivantes :**

<http://agriculture.gouv.fr/publications-du-cep>

<http://agreste.agriculture.gouv.fr/publications/analyse/>

Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt  
Secrétariat Général

Service de la statistique et de la prospective

Centre d'études et de prospective

12 rue Henri Rol-Tanguy

TSA 70007

93555 MONTREUIL SOUS BOIS Cedex

Sites Internet : [www.agreste.agriculture.gouv.fr](http://www.agreste.agriculture.gouv.fr)

[www.agriculture.gouv.fr](http://www.agriculture.gouv.fr)

Directrice de la publication : Béatrice Sédillot

Rédacteur en chef : Bruno Héroult

Mel : [bruno.herault@agriculture.gouv.fr](mailto:bruno.herault@agriculture.gouv.fr)

Tél. : 01 49 55 85 75

Composition : SSP Beauvais

Dépôt légal : À parution © 2015