

ACTER

Action Territoriale : quels modes de gestion des dynamiques rurales ?



Dynamiques foncières

Gestion foncière

Dynamiques institutionnelles

Théorie de l'action

Appréciation des choix

Les dynamiques rurales font apparaître des configurations différenciées, allant d'un espace convoité ou contesté à un espace revalorisé ou délaissé. Selon les situations locales, l'enjeu sera soit d'atténuer les coûts de l'attractivité, soit de bénéficier des gains d'une nouvelle attractivité.

Cet enjeu pose la question des formes d'action territoriale privilégiées ou à mettre en œuvre permettant d'accompagner des dynamiques émergentes, de réguler les incidences des dynamiques constatées, d'impulser une nouvelle dynamique. Ceci renvoie à une analyse des interactions entre les mutations des espaces et les stratégies territoriales.

Cette gestion des dynamiques rurales est confrontée à des choix multiples selon les besoins exprimés et les compromis localisés. La cohabitation entre fonction productive et fonction résidentielle est un enjeu stratégique évoqué. Son mode opératoire s'appuie le plus souvent sur des dispositifs relativement cloisonnés pouvant relativiser la cohérence d'ensemble. L'usage du foncier régi par la norme (protection, réglementation) peut être source de conflits (cas de la forêt, cas des zonages renchérissant le prix du foncier).

Problématique

Quelle est l'adéquation entre les incidences de la multifonctionnalité des espaces ruraux et les logiques d'action des instruments d'intervention ?

Quels sont les déterminants majeurs de la pression foncière (en termes de disponibilité et de prix) pouvant être maîtrisés selon quel mode de gestion foncière ?

Comment apprécier les effets des choix d'action territoriale sur le processus de développement rural et tendre vers une gestion effective d'intégration des diverses composantes rurales ?

ACTER

Référent Recherche

Marilyne PEYREFITTE

GREThA, Université Montesquieu-Bordeaux IV
Avenue Léon Duguit, 33600 Pessac cedex
peyrefit@u-bordeaux4.fr

Laboratoires

GREThA – Université Montesquieu Bordeaux 4 :

UR ADBX - Irstea

CETE du Sud Ouest

UCLM - Université de Castilla-La Mancha (Espagne)

Partenaires

SYSDAU, Syndicat du Schéma de l'agglomération bordelaise
COBAS, Communauté d'Agglomération du Bassin d'Arcachon

Conseil Régional d'Aquitaine

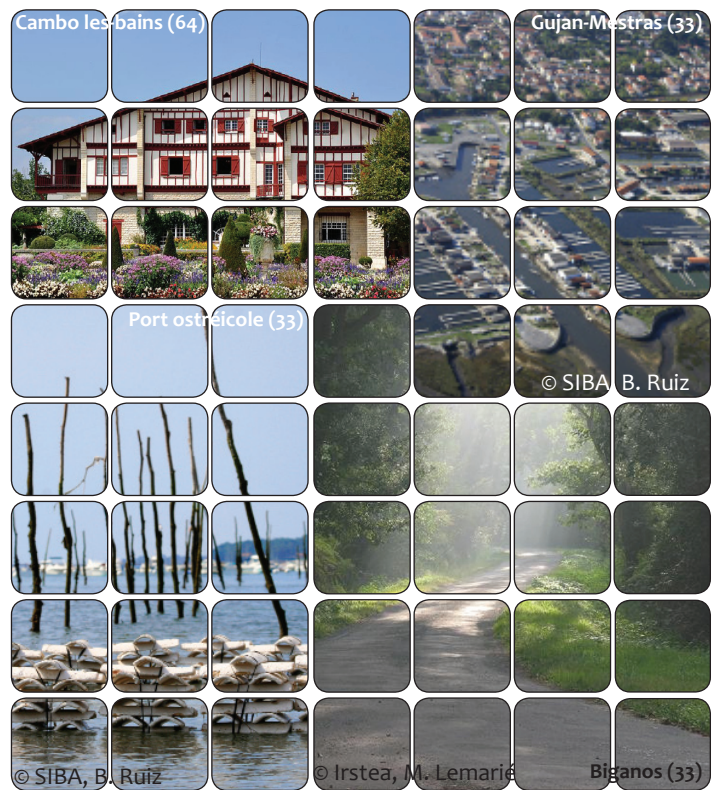
Pays Bassin d'Arcachon – Val de Leyre

PNR des Landes de Gascogne

Conseil Général de Gironde

GIP Littoral Aquitaine

SAFER Aquitaine



Contribution au développement régional

Les travaux menés s'inscrivent dans une meilleure compréhension des questions de développement territorial, portant sur les changements d'affectation d'usage des espaces ruraux. Ces changements sont à la fois un enjeu et une résultante de l'action publique territoriale. La multifonctionnalité « subie » génère des pressions (foncière, environnementale, sociale, économique) où l'enjeu consiste plutôt à les atténuer sans toutefois agir sur les causes, au risque de perdre en attractivité. A contrario, la multifonctionnalité « voulue » permettant de diversifier les facteurs de création de richesse, peut entraîner de nouvelles pressions déplacées dans l'espace et décalées dans le temps.

Apparaissent inévitablement des tensions, plus ou moins affirmées, lors des choix d'action. Se posent en effet des problèmes de cohabitation entre les fonctions productives et résidentielles; de gouvernance entre les leviers d'action, entre les priorités des acteurs ayant des logiques propres, entre les divers instruments d'intervention. L'action publique territoriale est confrontée à un système d'acteurs multi-niveaux et éclaté, orientant et conditionnant les choix d'action. La mise en forme d'outils d'analyse de la théorie de l'action permet de décrypter les critères de choix effectifs ou intentionnels.

ACTER

Une double entrée thématique

Six types différents de situations de gestion des ressources naturelles Ce projet a volontairement choisi d'analyser les modes de gestion publique des dynamiques rurales au travers du prisme spécifique du foncier. Cette double entrée dynamiques foncières / dynamiques institutionnelles constitue l'élément structurant notre recherche.

Les dynamiques foncières

Les dynamiques foncières à l'œuvre sur des espaces spécifiques traduisent des changements d'occupation de l'espace qui sont à la fois liés aux conditions de marché (prix immobiliers et fonciers) et aux préférences des usagers pour les différents usages du sol.

Sur les territoires littoraux, les tensions foncières sont particulièrement exacerbées. Nous étudierons sur ces espaces spécifiques à la fois les facteurs explicatifs des prix immobilier et foncier (aménités, zonages...), et les préférences des individus pour différentes formes d'aménagement du littoral.

Les dynamiques institutionnelles

Ces dynamiques foncières sont à la fois un enjeu et un résultat de l'action publique territoriale. Elles révèlent des transformations socio-économiques liées au degré d'attractivité de ces espaces ruraux. Selon l'usage de l'espace, des pressions apparaîtront dont leur maîtrise sera un enjeu des moyens mis en œuvre. Or le choix de ces moyens suscitera des tensions lors de la délimitation des orientations stratégiques.

Cet axe sera donc centré d'une part, sur l'identification des évolutions socio-économiques accompagnées ou impulsées par l'action publique territoriale et d'autre part, sur l'appréciation des incidences possibles des choix d'action. Ce travail est mené à partir d'une analyse du contenu des divers moyens d'action élaborés pour chacun de nos terrains d'étude. La même démarche est menée au sein de la région de Castilla-La Mancha dans le but de confronter les stratégies d'action dans un contexte ayant des similarités.

Figure n°1 : Méthodologie générale du projet

Dynamique	Attractivité absolue		Dévitalisation relative		
	convoité	contesté	valorisé	restructuré	délaissé
Valeur attribuée à l'espace					
Facteurs (causes)	endogènes / exogènes				
Pressions (enjeux)	réparation / cohabitation / préservation / production				
Logiques (actions)	réparation / création / différenciation/ diversification				
Territoires	territoires d'étude				

Les terrains d'étude

Le choix des terrains d'étude fut, au départ, effectué selon leur configuration géographique et les relations que nous avions avec les acteurs.

- « Rural intérieur » avec des espaces enclavés (CC du Grand Villeneuvois et Pays Cœur d'Albret en Lot-et-Garonne, Pays Landes de Gascogne dans les Landes), un espace-carrefour (CC de Terrasson-Lavilledieu en Dordogne), un espace de proximité d'une centralité urbaine (Pays du Val de Garonne).
- « Rural littoral » avec le Pays Basque et le Bassin d'Arcachon (COBAS et COBAN).
- « Rural intermédiaire » avec le Pays Bassin d'Arcachon-Val de Leyre et le PNR Landes de Gascogne.

Par la suite, l'analyse des dynamiques rurales nous a conduit à différencier ces territoires selon leur degré d'attractivité et la valeur attribuée à l'espace (convoité, contesté, valorisé, restructuré, délaissé).

Une clé de lecture par la temporalité

Ces deux axes thématiques sont étudiés à la fois sous l'angle rétrospectif et sous l'angle prospectif de manière à comprendre les logiques passées et potentielles qui motivent l'action publique en matière foncière.

Approche rétrospective

Il s'agit de lire les tendances passées pour comprendre le présent et mieux envisager le futur. Cette approche mobilise deux types de méthodologies: des modèles de prix hédonistes pour comprendre les dynamiques foncières et une analyse de contenu de divers instruments d'intervention publique pour appréhender les logiques institutionnelles selon le type d'espace.

Approche prospective

En s'appuyant sur des scénarios, cette approche s'intéresse aux leviers d'action publique à privilégier. Ainsi, les travaux relatifs à la question foncière visent à présenter par le biais d'enquêtes de terrain différents scénarios hypothétiques d'aménagement possible du littoral (bassin d'Arcachon). Les choix de scénarios réalisés par les enquêtés sont analysés en termes de préférence économique, pour offrir une aide à la décision publique en matière d'aménagement.

Figure n°2 : Comparaison des littoraux basque et charentais pour l'estimation des gradients littoraux

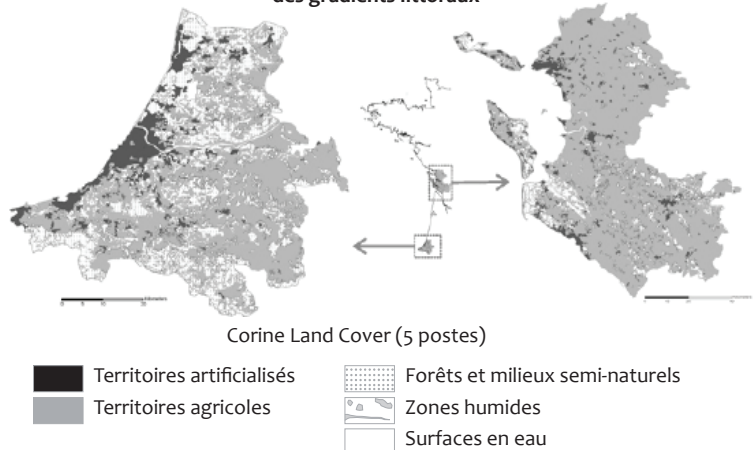
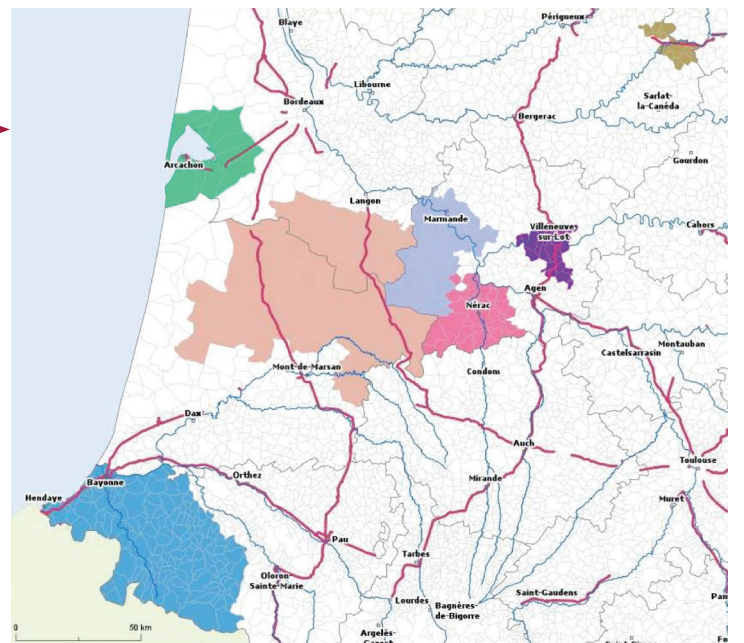


Figure n°3 : Terrains d'étude aquitains du Projet ACTER



Facteurs influençant les prix immobiliers sur le littoral

Les travaux s'intéressent à l'influence des aménités littorales et des zonages réglementaires.

Rôle structurant des aménités littorales

Le milieu littoral est producteur d'aménités spécifiques, paysagères et récréatives, qui ont une valeur mais pas de prix directement exprimé. L'enjeu de la recherche est de révéler cette valeur par la méthode des « prix hédoniques ». L'estimation de gradients de prix littoraux, effectuée pour la première fois à la fois sur le marché immobilier et sur les différents marchés fonciers, corrobore l'hypothèse de décroissance de cette valeur avec la distance au littoral, avec des profils sensiblement différents.

Prime positive liée à la proximité aux zonages environnementaux

L'effet inflationniste des zonages environnementaux sur les marchés fonciers et immobiliers passe par un effet rareté (réduction de l'offre foncière) et un effet aménité (production d'espaces ouverts). Cependant, l'effet n'est pas de même ampleur, voire inversé suivant le type de zonage. Nos travaux sur le Bassin d'Arcachon montrent l'existence d'une prime positive associée à la proximité aux zones naturelles, mais négatif pour les espaces exploités, d'où la présomption d'un conflit d'usage entre usage résidentiel et agricole des sols.

Préférences des touristes pour l'aménagement du Bassin d'Arcachon

En mobilisant des techniques qualitatives (focus groups) et des modèles statistiques (choice design), nous avons construit des scénarios hypothétiques illustrant comment le Pays du bassin d'Arcachon-Val de l'Eyre pourrait évoluer dans le futur. Les changements envisagés concernaient un ou plusieurs attributs de ce territoire : les usages du sol agricole, forestier, résidentiel ou ostréicole. Nous supposons également que l'enquêté serait sollicité pour participer au financement de la politique sous-jacente. Nous ajoutons au scénario un attribut « monétaire » qui traduit un supplément en coût d'hébergement que l'individu aurait à supporter. Chaque enquêté se voit présenter 7 ensembles de 3 scénarios, et doit choisir un seul scénario dans chaque ensemble. Ses choix se font sur la base d'un arbitrage entre les 5 attributs qui définissent le scénario et leurs niveaux.

Ces scénarios ont été présentés dans des questionnaires adressés à 400 touristes au cours de l'été 2010 (personne ayant ni résidence principale, ni résidence secondaire sur le terrain d'étude). Le travail d'analyse et de modélisation de ces données récoltées est en cours : d'ores et déjà 66% des répondants ont privilégié un ou deux attributs dans leurs choix, et majoritairement la forêt, puis l'ostréiculture et le résidentiel.

	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3
Usage agricole			
Usage forestier			
Usage résidentiel			
Usage ostréicole			
Coût de l'hébergement			

Figure n°5 : Présentation des attributs et scénarios

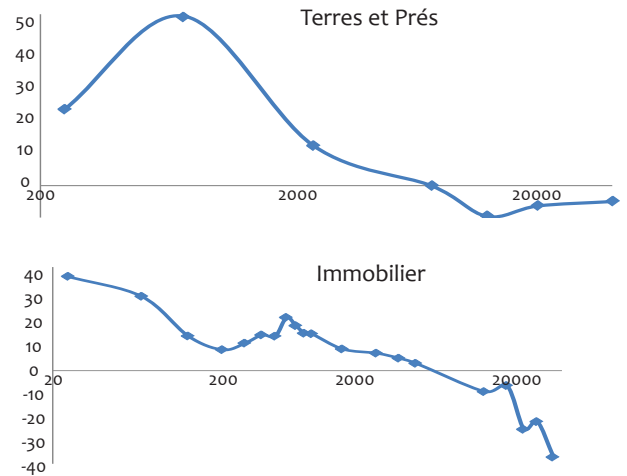


Figure n°4 : Gradients littoraux foncier et immobilier

L'interface ville-forêt : action publique ou laisser faire ?

La gestion des lisières territoriales

Le système forestier du plateau landais comporte de nombreuses parties en contact avec les dynamiques de métropolisation de Bordeaux et les dynamiques de développement héliotropes de l'agglomération d'Arcachon. L'intégrité de ce massif constitue un enjeu et est soumise à de nombreuses pressions :

- ♦ la multiplication de tempêtes successives, fragilisant les systèmes économiques de la sylviculture ;
- ♦ les conditions concurrentielles pour l'accès à la ressource foncière, dans un territoire en forte mutation et assis sur des logiques d'étalement des fonctions ;
- ♦ un taux très important de propriétaires privés, constituant des difficultés importantes pour l'intervention et la régulation publique.

Urbanisme et sylviculture : accords ou conflits ?

L'analyse des relations sur ces lisières de territoire est construite selon une démarche de reconstitution des théories d'action. Adaptée aux logiques de constitution des documents d'urbanisme, nous proposons une lecture des stratégies urbaines mises en œuvre dans les plans locaux d'urbanisme (PLU). Plusieurs résultats s'en dégagent :

- ♦ l'identification de stratégies individuelles communales, structurées selon le potentiel de développement des situations géographiques (axes de transports, proximités économiques) ;
- ♦ la faible prise en compte de l'espace forestier, pourtant à l'origine de multiples ressources (économiques, écologiques, identitaires, aménitaires, etc.) ;
- ♦ des effets d'opportunité en matière de reconversion industrielle pour changer de modèle économique, sécuriser les ressources et valoriser le capital foncier.

Il ressort de cette analyse, l'identification de conditions conflictuelles.

Les résultats (suite)

Une action territoriale selon une logique de composition

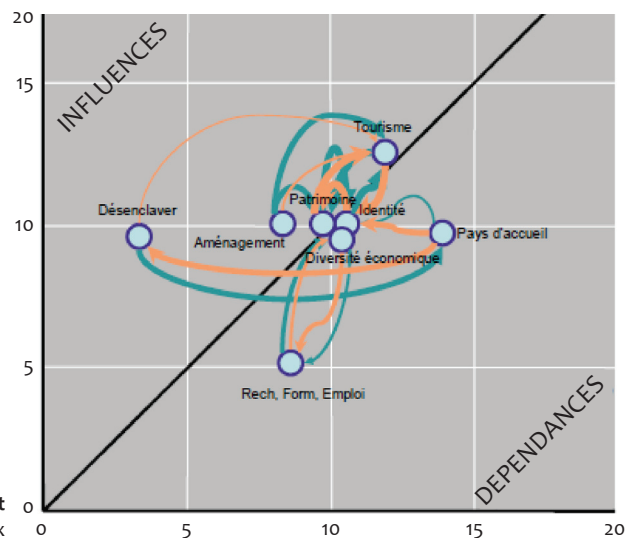
L'analyse des documents montre les incidences des évolutions constatées en termes de pressions et de contraintes, d'enjeux perçus et ciblés. Ces éléments ont ensuite été confrontés aux formes d'action privilégiées selon une appréhension des logiques d'action sous-jacentes, des mécanismes d'arbitrage entre les pressions à travers les leviers d'action préconisés, des principes d'articulation des instruments d'intervention.

Une logique d'action à choix multiples

L'espace rural est simultanément, à différents niveaux, un territoire de production avec un enjeu de création de valeur, de cohabitation du fait de concurrences entre les usages du sol, de préservation avec le maintien des ressources. Mais la coexistence de ces trois enjeux territoriaux pose un problème de choix d'action. Selon le degré de disponibilité, le foncier est considéré comme une contrainte ou comme une opportunité, même s'il n'apparaît pas dans les documents comme un objet en soi de l'action territoriale. Il est néanmoins sous-jacent à l'évocation des enjeux de cohésion territoriale, de maîtrise des formes urbaines, de diversification de la base économique...

Transparaît une volonté d'organiser l'occupation de l'espace sans toutefois contraindre la dynamique résidentielle, plus rentable sur court terme et moins aléatoire que la dynamique productive. La conception des projets territoriaux, des schémas d'aménagement, des mécanismes de soutien plus sectorisés pose le problème de conciliation des priorités d'action sur la base de transactions entre les acteurs. Le principe de gouvernance stratégique est confronté à un mode de décision multicritères où l'arbitrage s'effectue par des mécanismes d'arrangements plus ou moins explicites.

Figure n°6 : Pays de la vallée du Lot
Niveaux d'influence des enjeux



Un mode de gestion segmenté

L'existence d'un projet territorial permet de qualifier nos territoires d'étude comme des systèmes dynamiques organisés. Mais le système d'action concret ne débouche pas forcément sur une gestion intégrée des enjeux. Selon la hiérarchie faite au niveau des priorités liée à des contraintes financières, temporelles ou institutionnelles, il peut y avoir acceptation de certaines pressions (notamment foncières) si elles permettent de rendre le territoire attractif (cas des zones d'activités par exemple).

Cet effet ambivalent de l'action publique territoriale est renforcé par son aspect multidimensionnel, débouchant sur une multiplicité de modes opératoires ayant leur propre dispositif. Si les enjeux du projet incite à renforcer ultérieurement un levier d'action, son opérationnalité devient un objet en soi de l'action territoriale. Cette segmentation peut nuire à la cohérence globale mais peut aussi garantir l'existence d'une action.

Pour aller plus loin...

- ♦ Dachary-Bernard J., Gaschet F., Lyser S., Pouyane G. et Virol S., 2011. L'impact de la littoralisation sur les marchés fonciers. Une approche comparative des côtes Basque et Charentaise, *Economie et Statistique*, n° 444-445 Le foncier et l'agriculture : développements récents, février 2012, pp. 127-154.
- ♦ Labat D., Péré A., Doré R., 2011. L'action publique, déterminant de la résilience forestière ? Analyse sur une coupure d'urbanisation sur l'espace forestier des Landes de Gascogne, *XXVIIème Rencontres ARETHUSE*, sur les Mutations territoriales : management et stratégies publiques, Le Teich, France, 8-9 septembre (publication à paraître).
- ♦ Peres S. et Gaussier N., 2010. La conversion des parcelles viticoles en usage résidentiel, le cas de l'aire urbaine de Bordeaux, *Revue Canadienne de Science Régionale*, vol. 32, 123-136.
- ♦ Peyrefitte M., 2011. Attractivité et structuration des espaces ruraux : quelle cohérence des choix d'action ?, Communication au 48ème colloque de l'ASRDLF, Schoelcher, Martinique, 6-8 juillet.

Pour citer ce document :
PEYREFITTE M. et al. (2012).

Action territoriale : quels modes de gestion publique
des dynamiques rurales ?, Projet PSDR ACTER
Aquitaine, Série Les 4 pages PSDR3.

Plus d'informations sur le programme PSDR :
<http://www.psdraquitaine.org/>

Contacts :

PSDR Aquitaine : Frédéric Saudubray (Irstea) - fredrick.saudubray@irstea.fr
Direction Nationale PSDR : André Torre (INRA) - torre@agroparsci.fr
Animation Nationale PSDR : Frédéric Wallet (INRA) - wallet@agroparsci.fr

Pour et Sur le Développement Régional (PSDR), 2007-2011
Programme soutenu et financé par :



ACTER