

HERRERA Catherine, doctorante, DUVILLARD Sylvie, enseignant-chercheur, Laboratoire PACTE-Territoires UMR PACTE 5194, Institut de Géographie Alpine, Université Joseph Fourier et Pierre Mendès-France, Grenoble.

---

## Ressource territoriale et multifonctionnalité des territoires : éléments de réflexion.

**Mots-clés :** Ressource territoriale, ressource foncière, multifonctionnalité, économie résidentielle

A l'heure où les inquiétudes sur les problèmes d'étalement urbain, de suffisance alimentaire ou énergétique, de crise du logement et de spéculation font régulièrement la (les) une(s) des quotidiens nationaux<sup>1</sup>, apparaît en filigrane la question foncière, et plus particulièrement celle de sa disponibilité et de sa maîtrise. Mais parlons-nous du même foncier lorsque sont évoquées successivement les crises des « subprimes » américaines et la pérennisation de l'agriculture périurbaine en France ? Quels liens établir entre un foncier agricole en proie à une déprise programmée sur des espaces ruraux qualifiés de « profonds » et un foncier « touristique » marqué par la présence envahissante des résidences secondaires ? Car au-delà de la définition même du foncier, compris ici<sup>2</sup> comme un bien-fonds, c'est-à-dire l'ensemble des biens immeubles (terre, bâtiment) qui compose une propriété foncière, le cœur de la problématique renvoie à la pluralité des enjeux liés à l'approche foncière, pluralité dictée par « la naissance, la vie, et la fin » de cet objet foncier ; une « naissance » juridico-institutionnelle où se mêlent droit public (droit d'urbanisme) et droit privé (propriété privée) sur une portion de terre délimitée, intimant un jeu d'acteurs publics/privés complexe face aux enjeux contemporains. Le foncier se dévoile alors comme une propriété encadrée par le droit public ; une « vie » dépendante des contextes politiques, sociaux et économiques, vie orchestrée au gré d'objectifs plus ou moins avouables (ségrégation socio spatiale, espaces ruraux contaminés par le phénomène de gentrification<sup>3</sup>...). Le foncier apparaît alors comme un outil, un moyen d'asseoir une vision collective ; une « fin » qui n'est pas sans évoquer la capacité de résilience des territoires porteurs d'identités fortes devant la vitesse vertigineuse à

---

<sup>1</sup> . Voir notamment les éditions du Monde du 3 au 6 juin 2008 en référence au sommet de la FAO. Le Monde du 25 novembre 2007 : « La facture de la crise des « subprimes » gonfle » ou celui du 07.07.07, « Les spéculateurs délaissent les métaux au profit des matières premières agricoles »...et les nombreux colloques ou séminaires sur cette thématique : « Colloque MACON Territoires Touristiques du 13-14-15/09/2007 », colloque Adef « Où produire les énergies renouvelables ? Prochaines compétitions pour l'espace » du 23 octobre 2007 à Paris, [CIMES 2007 "La montagne univers de tous les possibles"](#), Colloque à Albertville du 08-09/11/2007, Les 9èmes sommets du tourisme : « Le foncier : du « boom » au déséquilibre des sites touristiques » le 12/13/14 décembre 2007 à Chamonix-Mont-Blanc...

<sup>2</sup> . DUVILLARD S., 2001, *De l'appropriation foncière à la "ville-territoire" : les processus de territorialisation par la propriété foncière dans deux petites villes des montagnes méditerranéennes (Nyons - Sud-Drôme et Aubenas - Sud-Ardèche)*, Thèse de doctorat en géographie, 315 p.

<sup>3</sup> . Duvillard S., 2005, *Ségrégation en zone rurale – Le cas des Baronnie*, Etudes Foncières n°113, janvier-février 2005 pp 28- 32.

laquelle les changements contextuels favorisent les mutations sociétales<sup>4</sup>. C'est le cas par exemple du foncier agricole confronté au processus de périurbanisation<sup>5</sup> : les dissensions sur ce que pourrait être une agriculture périurbaine<sup>6</sup> favorisent l'étalement urbain. Le foncier devient alors un révélateur de dysfonctionnement territorial source de conflits d'usages localisés par l'absence de vision partagée, laissant libre cours aux logiques individualistes. Il y a bien un objet foncier avec des acceptations particulières, donc des problématiques foncières multiples face auxquelles la question est de savoir ce qui va créer la « mise en commun »<sup>7</sup> nécessaire pour que le même terme puisse continuer à être utilisé pour décrire des réalités différentes.

Face à ce constat comment évoquer la multifonctionnalité des territoires à l'aune de la dimension foncière ? Apporter des éléments de réponse impose une réflexion en trois temps : reconsidérer le foncier d'objet en ressource ; en rechercher les attributs territoriaux ; enfin poser les conditions de l'accès à la ressource.

### I. La ressource foncière, une réalité construite ?

La ressource possède une acception différente selon le filtre disciplinaire choisi. En géographie<sup>8</sup>, une ressource correspond aux « *moyens dont dispose un individu ou un groupe pour créer une richesse.* ». En économie, la ressource renvoie « *aux théories de la valeur qui donne sens au produit de l'activité des hommes* ». Dans les deux cas, la ressource ne va pas de soi, elle émerge d'une volonté. Raffestin C.<sup>9</sup> renforce cette évidence en mettant l'accent non pas sur la ressource elle-même, mais sur les conditions de sa création. Ainsi, pour lui, « *une ressource n'est pas une chose mais une relation dont la réussite fait émerger des propriétés nécessaires à la satisfaction des besoins. Ce n'est pas une relation stable. Cette ressource est un enjeu dynamique* ». Il n'y a donc pas, pour lui, de ressource figée une fois pour toute. Une ressource porte donc des valeurs intrinsèques qui vont être saisies différemment selon le lieu, le moment et les acteurs concernés. La forêt, par exemple, a été considérée comme une ressource énergétique pendant des siècles. Aujourd'hui, elle est considérée sous l'angle environnemental assurant le maintien de la biodiversité. Les caractéristiques de la forêt n'ont pas changé, le bois, la biodiversité ont été et sont toujours là. Mais la différence réside dans sa perception et l'intérêt qu'on lui porte désormais dans un contexte différent. Quand est-il de la ressource foncière ?

Duvillard S. et Fauvel C. vont dans le même sens, puisque pour elles, la ressource est « une potentialité subjective de création de richesse par introduction d'une différenciation » et que « la reconnaissance de la ressource permet une transformation neuve de l'objet considéré »<sup>10</sup>. Appliquée au foncier, cela sous entendrait que l'activation du foncier comme une ressource peut ou doit se comprendre comme la saisie de certaines de ses caractéristiques pour lui permettre de se différencier (devenir une ressource potentielle) et d'être en adéquation avec le

<sup>4</sup>. Michaux Henri, cité dans, Mangin David, *La ville franchisée : formes et structures de la ville contemporaine*, Edition de la Vilette, 2004.

<sup>5</sup>. Voir notamment les travaux de Jouve, Napoléone...

<sup>6</sup>. Vianey G., Les représentations du marché foncier agricole, *Etudes foncières*, N°126, mars-avril 2007.

<sup>7</sup>. Thévenot, l'action au plurielle. Pour lui, la mise en commun est nécessaire comme fondement à toute action.

<sup>8</sup>. définitions données par Gumuchian H. et Pecqueur B., 2007, *La ressource territoriale*, Economica, Anthropos, Paris.

<sup>9</sup>. Raffestin C., 1980, *Pour une géographie du pouvoir*, Librairies Techniques, Paris.

<sup>10</sup>. Duvillard S. et Fauvel C., *A la source de la ressource : le développement territorial peut-il passer outre la dimension foncière ?*, Montagnes Méditerranéennes, Colloque sur la notion de ressource Territoriale 14 et 15 octobre 2004.

contexte et les attentes du territoire dans lequel il se situe (pour se réaliser comme une ressource). La ressource foncière est donc par essence éphémère et inépuisable. Ephémère car elle se définit par rapport à des caractéristiques révélées par les attentes d'une société qui est par nature extrêmement changeante, d'autant plus lorsque les éléments mis en valeur le sont par l'effet d'une « mode » ou d'une pratique.<sup>11</sup> Lorsqu'une rupture menace le construit territorial, que se passe-t-il alors ? Idéalement, on peut imaginer que les acteurs sont capables de s'en saisir ; alors la ressource foncière redevient efficiente, ce que Duvillard S. et Fauvel C. appellent « la stratégie d'opportunité » : la ressource foncière est donc inépuisable. Mais dans la réalité, qu'en est-il ? Que deviennent les anciennes caractéristiques actives de la ressource ? Peuvent-elles être désactivées, neutralisées en quelque sorte, sans créer de dommage pour le territoire ? Et c'est peut-être à ce point de rupture que la notion de ressource foncière devient pertinente. En effet, ce qui est importe, dans la ressource, c'est sa capacité d'adaptation aux processus de changement. Pour cela, elle doit disposer d'un panel de potentialités variées dont certaines vont être valorisées au détriment d'autres qui perdurent à l'état latent. Que survienne à nouveau une rupture, alors ces dernières pourront devenir, à leur tour, des éléments d'adaptation à valoriser. Les anciennes valeurs sont alors métabolisées aux nouvelles, les complètent, retombent à l'état latent, ou alors se positionnent comme des éléments indésirables dans le nouveau contexte, contrant l'émergence d'une nouvelle forme de la ressource. Il y a alors production d'une « contre- ressource »<sup>12</sup>.

Prenons un exemple. Un terrain agricole, dans un espace-temps donné, est valorisé par ses qualités agronomiques. Le temps passe, ses qualités agronomiques ou leurs valorisations entrent en compétition avec d'autres qualités intrinsèques, la localisation (proche d'une agglomération) par exemple. Il y a concurrence<sup>13</sup>, concurrence parfois faible lorsque les anciennes valeurs ne sont plus porteuses d'avenir (cas des déprises agricoles), puis forte lorsque la demande en logements s'exacerbe. Le bien foncier peine alors à s'affirmer en tant que ressource potentielle. L'artificialisation du sol, en totalité ou en partie, la proximité de l'urbain, ne répondent plus, paradoxalement aux aspirations environnementales de la société. Pire, ils apparaîtront comme une contre ressource pour le territoire, devenant ainsi de puissants marqueurs territoriaux<sup>14</sup> à valeur identitaire négative. La ressource foncière apparaît de fait limitée, non renouvelable, idée d'où naissent les incertitudes actuelles...

Mais quelles en sont les caractéristiques ? Comment saisir aujourd'hui la ressource foncière ? Les récents travaux sur la valeur économique des paysages<sup>15</sup>, sur l'environnement comme facteur de spécification<sup>16</sup> ou sur le marché des espaces naturels du littoral<sup>17</sup>, mettent en exergue le cadre de vie comme un élément décisif dans les choix résidentiels et dans les conflits d'usage. Ils ne sont pas seuls. La financiarisation croissante des marchés fonciers et immobiliers y participe grandement. Ce constat fait par Vincent Renard<sup>18</sup> pose la question « de l'assimilation d'un morceau de d'espace à un actif financier ». En effet, la réalité financière se

---

<sup>11</sup> . on pense notamment au phénomène de périurbanisation produit entre autre par le modèle « Une maison, jardin et deux voitures », ou les achats de résidences secondaires ...

<sup>12</sup> . DUVILLARD, FAUVEL, Open cit. p 55.

<sup>13</sup> . C'est un aspect que nous pouvons retrouver sur les études menées par C. Napoléone et A.M. Jouve sur l'agriculture Périurbaine. Ils s'avèrent que les terrains les plus menacés sont ceux où les agriculteurs partant à la retraite non pas ou peu de perspective de reprise.

<sup>14</sup> . Garnier E., 2004, Une contribution à l'approche du territoire et de la ressource territoriale : le cas du marqueur territorial, Montagnes Méditerranéennes, N°20.

<sup>15</sup> . Cavailhès J. et Alii, *La valeur économique des paysages des villes périurbanisées*, Economie Publique, n°20, 2007/1.

<sup>16</sup> . Anjeon V. et Caron A., *Valorisation de ressources et attractivité des territoires. L'environnement, facteur de spécification de ressources et d'attractivité territoriale*, Montagnes méditerranéenne n°20, Décembre 2004.

<sup>17</sup> . Gérard Yann, *Trente ans d'action du conservatoire*, Etudes foncières, n° 131, janvier-fevrier 2008.

<sup>18</sup> . Renard V., *L'urbanisme et le foncier : la déconnexion entre le spatial et la finance*, Esprit, n°342, février 2008.

traduit concrètement par une dissociation croissante entre le bien foncier et le devenir du territoire. Ce qui importe, c'est le gain escompté, réalisable à très court terme et non le développement du territoire<sup>19</sup>, encore moins le développement durable du territoire.

L'impact de deux faits de sociétés sur les dynamiques de répartitions spatiale des populations périurbaines est tout aussi préoccupant: la hausse du prix des carburants sur la mobilité des populations et les conséquences de ce que J.F. Dumont appelle « la gérontocroissance urbaine »<sup>20</sup>. Si le recul est encore insuffisant pour comprendre les conséquences spatiales de l'augmentation du budget déplacement des ménages, le vieillissement de la population et ses conséquences sur les formes urbaines est une problématique déjà d'actualité pour certains pays (le Japon). Tout en gardant à l'esprit que les contextes « socio-économico-politico-culturels » autrement dit, les sociétés, sont différentes, il semble intéressant de percevoir ce que le vieillissement des populations implique réellement. Ducom E. et Makoto Y.<sup>21</sup> l'ont étudié dans la banlieue de Tokyo. C'est ainsi qu'après avoir connu une vague expansionniste importante depuis les années 90, un phénomène inédit se profile, celui de la déprise périurbaine, grâce/à cause du vieillissement des populations. En effet, les constructions, basées sur le modèle familial de la maison et du jardin, se révèlent inadaptées aux populations vieillissantes. Les étages, les escaliers, le manque de services de proximité adaptés aux modes de vie de personnes âgées poussent ces populations à (ré-) investir la ville centre. L'exode périurbain devient un fait avéré, laissant place à de véritables villes fantômes. Au Japon, on parle d'involution démographique... Une forte probabilité à ce que les cartes du foncier soient redistribuées ! Le phénomène n'est pas encore observable en France, mais il inquiète au regard des études menées ce thème<sup>22</sup>. Les changements perceptibles ne sont pas sans incidence sur le devenir des politiques foncières des collectivités locales, notamment en ce qui concerne la captation de la ressource foncière.

**Le foncier est bien une ressource co-construite, mais qui peut par les choix de gestion devenir une ressource non durable, voire une contre ressource.**

## II. La ressource foncière peut-elle se passer du qualificatif de « territorial » ?

Si nous suivons la thèse de Beckerich C.<sup>23</sup> les aménités ne se dissocient en aucun cas d'un ensemble d'offre de biens complémentaires dans la localisation du bien-fonds, idée légitimée et mesurée à l'aide de la méthode hédoniste pour définir la valeur d'un bien immobilier. Il existe donc des espaces avec un supplément de caractéristiques positives qui peuvent se faire valoir, au moment ad hoc. Mais qui sont ces révélateurs de potentiels ?

Lorsqu'il s'agit d'activation d'une ressource, l'acte même ne peut que difficilement ressortir de la volonté d'un individu isolé. Certes, un propriétaire peut ajouter une plus-value à son bien-fonds, ce sera alors considéré comme une rente. Dès lors, comment le foncier peut-il devenir une ressource territoriale ?

Pour être qualifiée de territoriale, « la ressource doit résulter du jeu des acteurs constitués en territoire<sup>24</sup> », elle est donc liée à un espace, elle devient « spécifique ». Le foncier peut-il se

---

<sup>19</sup> . Phénomène accompagné par le gouvernement par l'intermédiaire d'aides successives pour la construction de logements : loi Besson, loi Robien, loi Demessine, des lois basées sur la défiscalisation. Qui induisent une construction massive sur certains espaces, cas de la vallée de la Maurienne.

<sup>20</sup> . Dumont G.F., Tendances et perspectives de la « gérontocroissance urbaine », Annales de Recherche Urbaine, n°100.

<sup>21</sup> . Ducom E. et Makoto Y., L'involution démographique et urbaine dans l'aire Tokyoïte, Les annales de la recherche urbaine, n°100.

<sup>22</sup> . Voir le site du PUCA : <http://rp.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca/>

<sup>23</sup> . Beckerich C., *Biens Publics et Valorisation immobilière*, Thèse Lyon 2, 2000.

<sup>24</sup> . Gumuchian H. et Pecqueur B., 2007, *La ressource Territoriale*, Ed. Economica, Anthropos, Paris.

retrouver dans cette définition ? Sûrement, d'une façon générale, sur la spécificité car un bien-fonds est toujours unique, comme le rappelle J. Comby. Mais peut-il être spécifique grâce à un territoire ?

Claude Raffestin nous indique, qu' « *une ressource ne doit pas se comprendre comme une matière à acquérir ou à posséder, mais comme un prétexte donnant naissance à des pratiques et à des stratégies.* »<sup>25</sup>. Cette assertion corrobore l'idée selon laquelle une ressource foncière ne peut exister sans projet, conscientisé au préalable par des acteurs privés et/ou publics dans l'optique de créer une plus-value dans un périmètre précis. De nombreuses études ont mis à jour ces phénomènes : la plupart des travaux portant sur les processus ségrégatifs<sup>26</sup> démontrent comment des collectivités locales, sous (ou sans) l'impulsion de groupe de pression, arrivent à maîtriser leur territoire en bloquant dans les PLU/POS toute urbanisation nouvelle, parfois sous le couvert de préservation de l'agriculture ou des espaces naturels<sup>27</sup>. La sanction pour les entrants est immédiate : la hausse du foncier sélectionne les prétendants à l'installation ; plutôt aisés, ils alimentent en retour le budget communal. C'est alors une ressource financière plus rarement paysagère, si l'architecture est pensée en harmonie avec l'existant.

Il en va de la ressource foncière comme de la ressource agricole. Les travaux de Pecqueur B.<sup>28</sup> sur les relations global/local, montrent notamment à partir de la notion de « panier de biens », qu'une production agricole peut ou doit se servir des aménités offertes par le territoire<sup>29</sup> pour se différencier et se vendre, « *c'est le territoire lui-même qui est le produit vendu* ». Le territoire va offrir une somme d'externalités positives entraînant une plus-value pour le produit vendu qui se répercutera à son tour sur le territoire<sup>30</sup>, où l'accès au foncier deviendra une condition et une conséquence pour la ressource. Cette forte identité co-construite sera aussi un « moyen » pouvant être saisi pour préserver les espaces agricoles périurbains, comme le démontre Perrin Coline<sup>31</sup>, lorsqu'elle évoque le rôle de la vigne et de l'olivier en Provence. Dans ces exemples, les mécanismes de différenciation à l'œuvre induisent la transformation de la ressource en ressource « spécifique »<sup>32</sup> et par conséquent dépendante du territoire sur lequel elle s'épanouit. **Le foncier apparaît alors comme une ressource territoriale.**

Cependant, accepter la pertinence de la notion de « ressource foncière territoriale » oblige à s'intéresser de plus près aux modalités de gestion de cette ressource.

Yves Barel<sup>33</sup> présente deux logiques de gestion économique et sociale d'une société locale. La première consisterait à gérer un « stock d'opportunités économiques » dont dispose une commune à la manière d'un capital, c'est-à-dire en axant le développement sur une partie seulement du « capital » disponible pour en obtenir le rendement maximum avec deux conséquences : être en capacité d'opérer une sélection pertinente d'offres disponibles et surtout, accepter le principe d'irréversibilité du choix. De cette spécialisation, l'auteur évoque même une « sur-spécialisation » en référence à la biologie. En découle une compétence accrue dans le domaine choisi mais, par contre, elle le rend extrêmement vulnérable à tout

---

<sup>25</sup> . Open cit. p. 54.

<sup>26</sup> . Coll., *Les mécanismes fonciers de la ségrégation*, Paris, ADEF, 2004.

<sup>27</sup> . Coll., *La ville aux champs*, ADEF, Paris, 2000.

<sup>28</sup> . Pecqueur B., *le tournant territorial de l'économie globale*. <http://iga.ujf-grenoble.fr/territoires/>.

<sup>29</sup> . Sur ce sujet voir les travaux sur le rôle des biens publics dans l'aménagement du territoire. Ballet J., 2008, *Propriété, biens publics mondiaux, bien(s) commun(s) : Une lecture des concepts économiques*. <http://developpementdurable.revues.org/document5553.html>.

<sup>30</sup> . Il est parfois difficile de savoir si c'est le produit qui fait le territoire ou le territoire qui fait le produit. Voir notamment les travaux de Hirzszak Maud, Pecqueur Bernard, Mollard Amédée sur les Baronnie.

<sup>31</sup> . Perrin Coline, 2005, « *Faire campagne* » avec la vigne et l'olivier en Provence : un moyen de préserver les espaces agricoles périurbains, Colloque Faire campagne, Rennes, 17-18 Mars 2005.

<sup>32</sup> . Au sens où l'entend Gumuchian H. et Pecqueur B., *La ressource territoriale*, 2007.

<sup>33</sup> . Op. cit. 13.

changement des conditions initiales. La « gestion patrimoniale », quant à elle, s'intéresse plus à transmettre les « stocks disponibles » qu'à chercher à les optimiser. Ce choix élimine les espoirs de développement avec un gain de croissance ou de richesse, mais en même temps permet de maintenir la cohésion établie sur l'ensemble du territoire. Ceci ne veut pas dire qu'il y a instauration d'une certaine rigidité mais prise en compte des intérêts de l'ensemble plutôt que d'une partie.

Certes la gestion d'une société locale ne se résume pas à cette alternative, et tend vers un compromis entre les deux ou, parfois, la superposition des deux modes. Appliquer à la thématique foncière, cela signifierait que le foncier d'une commune pourrait être géré, en caricaturant, de deux manières. La première viserait à considérer l'espace communal comme un capital, un « stock d'opportunités foncières » à saisir selon les circonstances afin de dégager une ressource foncière devenue un flux soustrait du stock initial, l'espace disponible, par l'effet du zonage. La seconde option, « la gestion patrimoniale » aurait pour but de préserver durablement (pour les générations futures) ce stock initial. Dans le premier cas de figure, la gestion est problématique lorsque le flux dépasse le stock, voire lorsque celui-ci disparaît, car la commune aura alors de moins en moins la possibilité d'agir seule sur son espace<sup>34</sup>, du moins ce sera plus difficile<sup>35</sup>, car si les outils existent, une volonté publique forte est nécessaire face à l'atomisation des intérêts particuliers souvent contradictoires. Dans le second cas, si l'équité transgénérationnelle est respectée par une maîtrise de l'espace, c'est au détriment de l'équité sociale, car en cas de forte pression, les prix du foncier deviendront sélectifs.

Pourtant la gestion d'un espace ne se résume pas à ces deux alternatives ; elle résulte le plus souvent d'un compromis entre une multitude d'intérêts privés et publics, rarement concordants, le plus souvent divergents. Se pose alors la question de la « mise en commun »<sup>36</sup> condition à l'action. Pour une gestion efficiente du foncier, la mise en commun est à la fois la prise en compte des logiques/stratégies des acteurs privés et publics. Comment peut-elle se concevoir ?

« Toutes relations sociales, économiques, politiques et culturelles qui caractérisent la vie des hommes entre eux exigent l'appropriation d'un espace et l'émergence d'un territoire »<sup>37</sup>. Cette vision du territoire pose forcément des désaccords. De plus, comme le rappelle Henry Chamussy<sup>38</sup>, « l'espace n'est jamais produit finalement, n'est jamais reproduit, mais la société le produit sans cesse » : image forte d'une société puisant en elle les ressources nécessaires pour créer des liens entre l'espace et les hommes, liens ténus puisque susceptibles de se défaire au gré des circonstances, telle une « société-pénélope »<sup>39</sup>. La temporalité devient une composante élémentaire dans la gestion territoriale.

Devant tant de complexité, plusieurs systèmes de régulation s'avèrent utiles. Claude Raffestin<sup>40</sup> met en évidence deux types de régulation en interaction continue afin d'assurer « un équilibre dynamique du territoire » : La régula et l'autorégula. La régula se comprend comme l'ensemble de règles, de normes, de lois, reflétant l'ensemble des manifestations d'un pouvoir sur un espace. Par essence, elle privilégie le territoire par rapport au temps : les

---

<sup>34</sup> . C'est notamment le cas sur certaines stations touristiques de Haute-Savoie, où le taux de résidences secondaires atteint des « sommets », parfois supérieurs à 95 %.

<sup>35</sup> . Calmette J.F., 2007, La rareté de l'espace littoral saisie par le juge administratif, *Etudes Foncières*, n°126.

<sup>36</sup> . Thévenot L., 2006, *L'action au pluriel: sociologie des régimes d'engagement*, Éditions la Découverte, Paris.

<sup>37</sup> . RAFFESTIN Claude, cité dans RUEGG Jean, *Zonage et propriété foncières*, ADEF, 2000.

<sup>38</sup> . CHAMUSSY Henry, *Production d'espace et système spatial ; la production de l'espace montagnard*. Dans AURIAC Franck, BRUNET Roger, *Espaces, jeux et enjeu*. Librairie Arthème, Fayard, 1986.

<sup>39</sup> . Op.cit.50

<sup>40</sup> . RAFFESTIN Claude, *Régulation, échelle et aménagement du territoire*, *Revue médecine et hygiène*, Genève, n°1539, Nov. 1983, pp.4033-4034.

règlements d'urbanismes (PUD, POS, PLU,...) sont de bons exemples de la régula, puisque leurs règlements affectent un espace à un temps T, pour une durée déterminée, dans un contexte particulier. Or le territoire change, évolue, constamment, les prescriptions elles, restent les mêmes : il y a forcément un décalage entre la régula et les pratiques constatées, même si les révisions des plans sont toujours possibles. L'autorégula, à l'inverse, permet aux différents acteurs d'adapter l'utilisation d'un espace en fonction des besoins ressentis : elle actualise le temps parfois au détriment de l'espace. Le marché est l'exemple type de l'autorégula. La loi de l'offre et de la demande en fixant le prix non pas de l'objet, mais de sa valeur, à un moment donné, permet de réguler les changements intervenus dans les pratiques sociétales. Claude Raffestin insiste sur la nécessité de l'existence de ce couple antinomique, de leur confrontation pour que le développement puisse s'effectuer dans une relative harmonie entre intérêt collectif et intérêt privé. Dès lors, la présence d'un dysfonctionnement se comprend comme l'inexistence ou la faiblesse d'un des deux modes de régulation par rapport à l'autre.

Le maintien d'un « juste » équilibre entre les deux (particulier/ collectif), « La mise en commun » serait donc une sorte de compromis pour assurer à chacun la pérennisation des ressources en place. L'équilibre ainsi décrit ne signifie pas que toutes les fonctions co-présentes sur un même espace socialisé le soient de façon « égalitaire ». Il notifie simplement que les différentes interactions en présence ont pu trouver, chacune à leur niveau, un « terrain d'entente » pour faire vivre un territoire (un de territoire de projet ?). Lorsque ce système, sous l'effet de contraintes à la fois externes et internes, devient vulnérable, plusieurs stratégies peuvent être mobilisées pour que « du déséquilibre naisse un nouvel équilibre »<sup>41</sup> garant d'un nouveau système. Nous retrouvons le rôle prépondérant des acteurs politiques, mais cette fois non pas pour produire le foncier, mais pour le gérer. **Une gestion qui passe par une prise en compte croissante des acteurs privés dans la mise en place d'une différenciation territoriale permettant de garantir les ressources foncières sur un temps un peu plus long que le court terme.**

### III. L'accès à la ressource foncière : la multifonctionnalité contre l'économie résidentielle ?

Portée par une volonté politique internationale<sup>42</sup>, puis nationale avec la loi d'orientation agricole de 1999<sup>43</sup>, amplifiée par un contexte socio-économique jugé fragile<sup>44</sup>, et justifiée par une conscience environnementale devenue tangible<sup>45</sup>, la multifonctionnalité s'impose comme une alternative inespérée aux problèmes rencontrés par le monde agricole. Pour Bernard Hervieu<sup>46</sup>, la multifonctionnalité est avant tout un concept permettant de traduire la complexité et la richesse de l'agriculture. La multifonctionnalité apparaît alors comme

---

<sup>41</sup> . CHAMUSSY Henry. Op. cit.

<sup>42</sup> . La conférence de Rio (1992), les accords de Marrakech (1994) et de Berlin (1999) vont faire émerger une nouvelle conception du rôle de l'agriculture qui ne sera plus basée uniquement sur sa capacité productive, mais également sur sa capacité à articuler production avec des principes de développement durable inscrits dans une logique locale.

<sup>43</sup> . Notamment avec l'instauration des CTE (Contrats Territoriaux d'Exploitation), qui seront remplacés en 2003 par les CAD (Contrats d'Agriculture Durables).

<sup>44</sup> . Poids démographique des agriculteurs est devenu très faible au regard des autres CSP () et le poids économique réalisé par l'agriculture ne concerne qu'une minorité des exploitations (forte concentration).

<sup>45</sup> . Comme le révèle l'engouement médiatique pour « les accords de grenelles sur l'environnement » et l'attribution du dernier prix Nobel de la paix à Al Gore et le GIEC (Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat).

<sup>46</sup> . Hervieu B., *La multifonctionnalité de l'agriculture : genèse et fondements d'une nouvelle approche conceptuelle de l'activité agricole*, Cahiers d'études et de Recherches francophones/ Agricultures, Vol. 11, n° 6, 415-9, Nov-Déc. 2002.

un moyen de redonner une identité « respectable » au monde agricole, permettant ainsi de pallier les externalités négatives qu'on lui reproche (pollution, perte de biodiversité, épuisement de la ressource en eau...). L'agriculture, désormais, ne se comprend plus seulement comme une production de biens marchands (produits agricoles) mais aussi comme une participation active à la production de biens et de services qualifiés de non marchands (gestion du paysage rural, protection de l'environnement, sécurité alimentaire etc.). La prise en compte de nouvelles fonctions de l'agriculture pose celle de leurs évaluations au regard des attentes qu'elles suscitent. D'où un certain flou autour de la multifonctionnalité, objet complexe, sujet à débats, parfois contradictoires, reflète d'interprétation et d'analyses diverses suivant le point de vue défendu. C'est ainsi qu'en abordant la question sous l'angle juridique, Isabelle Doussan<sup>47</sup> soulève les incompatibilités existantes dans le/les droit(s) afférant à ce concept : la diversité des fonctions appréhendée et « l'empilement » des textes de droit produits aux différentes échelles politiques d'intervention (locale, nationale, européen, internationale) se croisent, se superposent ou se particularisent. Face à cette forte contextualisation, Amédée Mollard<sup>48</sup> démontre l'intérêt de resituer l'analyse économique de ce concept dans un cadre territorial, à travers les concepts d'externalités positives et négatives, afin d'en saisir les réalités ; derrière l'étiquette de la multifonctionnalité se cachent les véritables enjeux de développement des espaces ruraux. Face à la multiplication des projets de territoire initiés ou soutenus par le label « multifonctionnalité », il semblerait pertinent de s'intéresser à leur réalisation, lorsqu'ils rencontrent d'autres processus, comme, par exemple, la périurbanisation ou le développement de friches agricoles et/ou urbaines. La question foncière se pose ici comme condition à la pérennité de la multifonctionnalité.

D'autre part, l'accès au foncier relève du degré d'attractivité de chaque territoire. Aux territoires, en l'occurrence les collectivités locales, de se différencier afin de capter non plus les activités, mais les flux de populations. L'économie résidentielle, mise en lumière récemment par Davezies Laurent<sup>49</sup>, grâce aux mécanismes de transferts sociaux, est beaucoup plus « rentable » que l'économie productive, pourtant seule créatrice de richesse. Ce constat induit une concurrence accrue entre les territoires afin de valoriser leurs potentiels et capter cette nouvelle ressource foncière. Une réalité appuyée par la démonstration de P. Estèbe<sup>50</sup> sur le rôle de la TPU (Taxe Professionnelle unique) : il remarque la multiplication des zones ouvertes à l'urbanisation « résidentielle » plutôt que « productive », les retombées de la taxe professionnelle revenant à l'intercommunalité et non à la commune.

Cette volonté de capter la ressource foncière s'explique par les retombées financières directes (Impôts, taxes) et indirectes (droits de mutation<sup>51</sup>), mais aussi par l'augmentation de la consommation de biens et de services, surtout si la population est âgée et solvable..

Dans ce cas, le foncier agricole devient pour les acteurs concernés **une réserve foncière (pour les élus) et une source financière (pour les exploitants, particuliers, collectivités locales,...) non négligeable, pouvant engendrer des conflits d'usages localisés**. Ces conflits ont comme moteur une logique individualiste dictée par l'absence d'une vision commune suffisamment éloquente pour résister aux intérêts individuels ou collectifs. Claude Napoléone et Anne-Marie Jouve ont ainsi démontré que cette logique était particulièrement prégnante lorsque les exploitants étaient confrontés à des difficultés croissantes pour

---

<sup>47</sup> . Doussan I., *Activité agricole et droit de l'environnement, l'impossible conciliation ?*, l'Harmattan, Paris, 2002, 486p.

<sup>48</sup> . Mollard A., *La multifonctionnalité et territoire : des concepts aux politiques publiques*, Cahiers d'économie et sociologie rurales, n°66, 2003.

<sup>49</sup> . Davezies L., 2008, *La République et ses territoires: la circulation invisible des richesses*, Paris, Seuil, La République des idées.

<sup>50</sup> . A noter que Philippe Estèbe, 2008, *Gouverner la ville mobile*, PUF, Paris.

<sup>51</sup> . Article du Monde du

pérenniser le devenir de leur activité, difficultés concrétisées par un accès à la terre devenu réellement problématique. La pression foncière implique pour les exploitations en place l'intégration de réalités qui ne sont pas toujours conformes aux exigences de la production agricole. Les nouvelles valeurs produites par l'utilisation du foncier dans l'optique souvent inconsciente d'exclure ou au contraire d'attirer des habitants projette sur le paysage rural une « mosaïque socio-spatiale », un émiettement des parcelles rendant leur exploitation plus coûteuse en temps et en argent, voire dans certains cas incompatible avec les exigences du métier. Les représentations que véhiculent les néo-ruraux entrent en contradiction avec des « externalités agricoles » jugées néfastes à leur bien-être et à leur cadre de vie : bruits, odeurs, traitements agricoles (engrais), passages d'animaux... Au point de produire, lorsque ces aménités négatives se conjuguent aux besoins de liquidité de l'exploitant, des « délocalisations agricoles », comme le précise Serrano<sup>52</sup> dans son étude sur la ville de Tours. L'exploitant agricole échappe aux contraintes liées à la périurbanisation et réalise dans un même temps une plus-value significative. Nous retrouvons cette idée de réalisation de la rente foncière chez C. Napoléone et A.M. Jouve<sup>53</sup>. Leurs travaux sur l'agriculture périurbaine révèlent que, certains agriculteurs arrivant à l'âge de la retraite sans repreneurs potentiels, vendent leurs terres aux plus offrants, fragilisant encore plus un tissu agricole à leurs yeux sans avenir.

Le foncier apparaît alors comme un moyen de réaliser une plus-value, une échappatoire convaincante face aux difficultés rencontrées par le monde agricole pour maintenir des exploitations fragilisées par la mondialisation. Dans ce cas, **il ne permet ni d'assurer l'activité agricole productive, et encore moins de soutenir les activités connexes liées à la multifonctionnalité.**

#### **En guise de conclusion, quelques remarques :**

Ce texte doit être compris comme une réflexion en cours sur la notion de ressource appliquée à l'objet foncier et le lecteur aura compris l'intérêt d'explorer prioritairement les espaces ruraux : là se lisent les enjeux de demain -déjà cruellement d'actualité- si le foncier est considéré comme une ressource non renouvelable à l'instar des énergies fossiles. La multifonctionnalité des territoires et plus encore celle de l'agriculture n'ont pas d'objet si elles ne s'inscrivent pas dans de véritables projets de territoire où l'une et/ou l'autre aura (auront) fait l'objet d'un choix assumé car la concurrence pour et sur l'espace (donc la maîtrise et l'appropriation foncière) demeure et demeurera toujours plus concurrentielle que complémentaire.

---

<sup>52</sup> . Serrano J., *Quel équilibre entre urbanisation et préservation des espaces agricoles périurbains ? Le cas d'une agglomération moyenne*. Disponible sur le site :

<http://developpementdurable.revues.org/document1605.html>

<sup>53</sup> . Jarrige F., Jouve AM et Napoléone C., *Et si le capitalisme patrimonial foncier changeait nos paysages quotidiens ?*, Le courrier de l'environnement n°49, juin 2003.

### **Bibliographie :**

- Anjeon V. et Caron A., *Valorisation de ressources et attractivité des territoires. L'environnement, facteur de spécification de ressources et d'attractivité territoriale*, Montagnes méditerranéenne n°20, Décembre 2004.
- Bertrand N., Martin S., Rousier N., *Les documents d'urbanismes, un outil pour la régulation des conflits d'usage de l'espace Agricole périurbain ?*, Géographie, Economie et Société, n°8, 2006.
- Bonichot Jean-Claude, *Les nouveaux enjeux du POS*, Editions EFE, Paris, 1995.
- Buisson J.P., 2005, *La maîtrise foncière, clé du développement rural : pour une nouvelle politique foncière*, Rapport présenté au Conseil Economique et Social.
- Cahiers de la multifonctionnalité n° 1 à 10, dispositif INRA-CEMAGREF-CIRAD.  
<http://www.inra.fr/sed/multifonction/cahiersMF.htm>
- CARBELLO C., CHEVALIER J., *Fermetures résidentielles et quête de l'entre soi, entre Nord et Sud des Amériques*, Espace Géographique, n°4, 2004.
- Cavailhès J. et Alii, *La valeur économique des paysages des villes périurbanisées*, Economie Publique, n°20, 2007/1.
- Charmes E., *Le malthusianisme foncier*, Etudes foncières, n°125, Janvier-février 2007.
- Coll., *Les mécanismes fonciers de la ségrégation*, Paris, ADEF, 2004.
- Coll., *La ville aux champs*, ADEF, Paris, 2000.
- Comby J., *Quelques idées simples sur les politiques foncières locales*, Etudes Foncières, n°110, Juillet-Aôut 2004.
- Comby J., *Propriété et environnement*, Dalloz, Paris, 1998.
- Danna Pierre Paul, *Le retour du refoulé : Le droit de l'urbanisme et la question foncière*, Etudes Foncières, n°106, Novembre-Décembre 2003.
- Davezies L., 2008, *La République et ses territoires: la circulation invisible des richesses*, Paris, Seuil, La République des idées.
- Depres C. et al., 2002. *La multifonctionnalité de l'agriculture entre efficacité et équité*, Colloque SFER, Paris, 21-22 mars 2002, 23 p. Disponible sur le site :  
<http://www.univ-reims.fr/Labos/ESSAI/multifonctionnalite/textes/depres.pdf>
- Doussan I., *Activité agricole et droit de l'environnement, l'impossible conciliation ?*, l'Harmattan, Paris, 2002, 486p.

- Duvillard S., 2005, *Ségrégation en zone rurale – Le cas des Baronnie*, Etudes Foncières n°113, janvier- février 2005 pp 28- 32.
  
- Elloumi M., Jouve A-M., *Bouleversements fonciers en Méditerranée*, Karthala, Paris, 2003, 384 p.
  
- Estèbe P., 2008, *Gouverner la ville mobile*, PUF, Paris.
  
- Geniaux Ghislain et Napoléone Claude, 2007, *La constructibilité anticipée des terres agricoles*, Etudes Foncières, n°126.
  
- Gérard Yann, *Trente ans d'action du conservatoire*, Etudes foncières, n° 131, janvier-fevrier 2008.
  
- Haleux J.M., *Caractériser le concept d'offre foncière : une aide à la lecture des configurations urbaines émergentes ?*, Workshop : Dynamiques foncières et nouvelles configurations urbaines, Université Montesquieu Bordeaux IV, 29 et 30 mai 2008.
  
- Harvey M. Jacobs, *L'engrenage de la croissance urbaine, la place de la propriété dans la planification urbaine*, Etudes Foncières, n°132, Mars-Avril 2008.
  
- Hervieu B., *La multifonctionnalité de l'agriculture : genèse et fondements d'une nouvelle approche conceptuelle de l'activité agricole*, Cahiers d'études et de Recherches francophones/ Agricultures, Vol. 11, n° 6, 415-9, Nov-Déc. 2002.
  
- Hervieu B., 2008, *Les orphelins de l'exode rural. Essai sur l'agriculture du XXI siècle*, Ed de L'Aube, 256 p.
  
- Jarrige F., Jouve AM et Napoléone C., *Et si le capitalisme patrimonial foncier changeait nos paysages quotidiens ?*, Le courrier de l'environnement n°49, juin 2003.
  
- Le Corbusier, 1957, *La charte d'Athènes*, Paris : Ed. de Minuit.
  
- Mollard A., *La multifonctionnalité et territoire : des concepts aux politiques publiques*, Cahiers d'économie et sociologie rurales, n°66, 2003.
  
- Mundler P., *La multifonctionnalité de l'agriculture, une nouvelle façon d'appréhender le rôle de l'agriculture dans l'espace rural*. Article disponible à l'adresse suivante : [http://publication.isara.fr/IMG/pdf/multifonctionnalite de l'agriculture et développement rural.pdf](http://publication.isara.fr/IMG/pdf/multifonctionnalite_de_l'agriculture_et_developpement_rural.pdf).
  
- Ruegg J., *Zonage et propriété foncière*, ADEF, Paris, 2000.
  
- Pecqueur B., Gumuchian H., *La ressource territoriale*, Ed. Anthropos, 2007, 254 p.
  
- Pecqueur B., *le tournant territorial de l'économie globale*. Disponible : <http://iga.ujf-grenoble.fr/territoires/>.

- Perrin Coline, 2005, « *Faire campagne* » avec la vigne et l'olivier en Provence : un moyen de préserver les espaces agricoles périurbains, Colloque Faire campagne, Rennes, 17-18 Mars 2005.
- Pluinage J., Moulin C., *Analyse de la diversité et de la dynamique des systèmes de production* ; Propositions méthodologiques à partir d'études menées en régions d'élevage. Article disponible sur le site : [http://www.sfer.asso.fr/download/71/A\\_Puinage\\_moulin.pdf](http://www.sfer.asso.fr/download/71/A_Puinage_moulin.pdf)
- Thareau Bertille, 2006, *L'agriculture dans une dynamique urbaine : Négociations autour d'usages du territoire*. Géographie, Economie et Société, n°8, pp351-368.
- Prugue M., 2008, *Une agriculture productive soucieuse de prévenir les risques sanitaires et environnementaux*, Conseil Economique et Social.
- Serrano J., *Quel équilibre entre urbanisation et préservation des espaces agricoles périurbains ? Le cas d'une agglomération moyenne*. Disponible sur le site : <http://developpementdurable.revues.org/document1605.html>
- Tribillon J.F., 2002, *L'urbanisme*, Edition La Découverte, Repères, Paris.