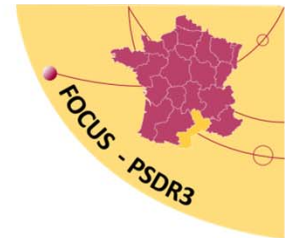




Chronique d'un dispositif départemental de gouvernance territoriale : le GTUA de l'Hérault

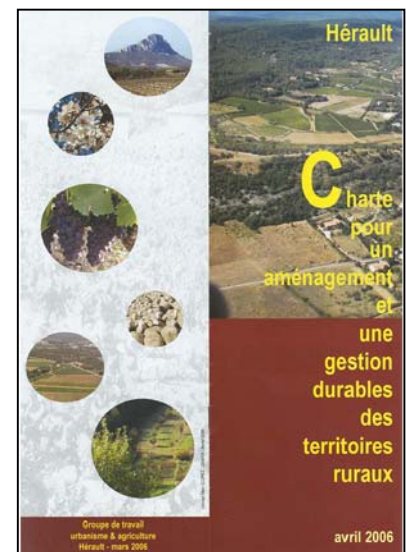


- L'application de la politique nationale de gestion durable des territoires fait l'objet de négociations entre l'Etat et les acteurs territoriaux dans les départements donnant le jour à de nouveaux dispositifs
- L'itinéraire du Groupe de Travail Urbanisme et Agriculture de l'Hérault (GTUA) permet de retracer l'émergence du dispositif, son institutionnalisation, son fonctionnement interne et ses modes d'action.
- Le GTUA s'appuie sur la mise en réseau des acteurs du territoire, et la co-construction de bonnes pratiques d'aménagement avant d'être relayé par une instance plus formelle : la Commission Départementale de Consommation des Espaces Agricoles (CDCEA).

Gouvernance
Territoriale
Dispositif de
gouvernance
Négociation
Agriculture
périurbaine
Développement
durable

Contexte de recherche

Les travaux du projet de recherche Gouv-Innov portent sur la transformation de l'action publique et sur les nouvelles formes de gouvernance multi-niveaux et multi-acteurs. Ils s'appuient sur l'analyse de dispositifs de gouvernance territoriale pour comprendre la capacité des acteurs agricoles à les investir et à porter les enjeux agricoles dans les projets territoriaux. La politique nationale de gestion durable des territoires s'attache à protéger les espaces agricoles et instaure de nouvelles règles de construction dans ces espaces qui s'avèrent plus contraignantes pour les exploitations agricoles. Cette politique peut entrer en concurrence avec le développement des activités agricoles et fait apparaître des tensions entre les services déconcentrés de l'Etat et la profession agricole. La chronique du GTUA de l'Hérault illustre l'émergence, le fonctionnement et l'institutionnalisation progressive d'un nouveau dispositif départemental de gouvernance territoriale. Issu d'une initiative locale, l'exemple de l'Hérault est repris au niveau national par la création des GTAUT (Circulaire Barnier, 2008), puis complété par une instance plus formelle la Commission Départementale de Consommation des Espaces Agricoles (CDCEA).



Originalité des résultats

La constitution successive des instances de négociation (GTUA, GTAUT et CDCEA) montre la construction progressive des modalités concrètes d'organisation de la concertation entre l'Etat et les acteurs territoriaux pour négocier l'application de la politique nationale au niveau local. Les travaux de recherche conduits sur le GTUA informent sur les conditions d'émergence d'un de ces dispositifs, sur son fonctionnement et son institutionnalisation. L'analyse du GTUA montre comment ce type de dispositif favorise à la fois l'émergence de formes innovantes de gestion territoriale (par exemple les hameaux agricoles) mais révèle également les difficultés de co-construction et d'adoption de protocoles d'accord sur les règles d'aménagement territorial. L'action du GTUA s'appuie alors essentiellement sur la préconisation de bonnes pratiques d'aménagement territorial durable (exemple : la charte). La CDCEA a pour objectif de poursuivre la dynamique initiée par les GTAUT tout en renforçant le contrôle de l'Etat.

Auteurs

Brigitte NOUGAREDES (INRA - UMR Innovation)

Christophe SOULARD (INRA - UMR Innovation)

Hervé DURIF, Direction Départementale des Territoires et de la Mer de l'Hérault (DDTM 34)

Alexandre PAILHES, Chambre d'Agriculture de l'Hérault (CDA 34)



● Emergence d'un dispositif de gouvernance territoriale

Un dispositif innovant de concertation à l'échelle départementale...

Le GTUA est un groupe de travail pluri-institutionnel créé en 2004 à l'initiative de la DDAF et de la Chambre d'Agriculture de l'Hérault. Il est constitué de trois collèges : l'Etat^[1], la profession agricole^[2] et les collectivités locales^[3]. Le groupe de travail invite également les organismes compétents et les acteurs territoriaux concernés en fonction des sujets traités. Il traite des questions relatives à la mise en œuvre d'un développement territorial durable et à la préservation des espaces agricoles. Il a pour objectifs : i) d'interpréter certains textes de loi en fonction du contexte local, ii) de sensibiliser les acteurs locaux sur la prise en compte des enjeux agricoles dans les documents de planification territoriale, iii) de mutualiser des informations relatives à la gestion des territoires (réglementation, dispositifs territoriaux), à l'avancée des dispositifs de planification en cours dans le département (tels les ScoT) ou au développement d'initiatives innovantes en matière de préservation et de mise en valeur des espaces agricoles. Le GTUA produit des documents de sensibilisation et d'aide à la décision pour les acteurs locaux concernés : élus, agriculteurs, services instructeurs. (cf. Evolution et activités du GTUA : chronique ci-contre)

... issu d'un processus local de concertation

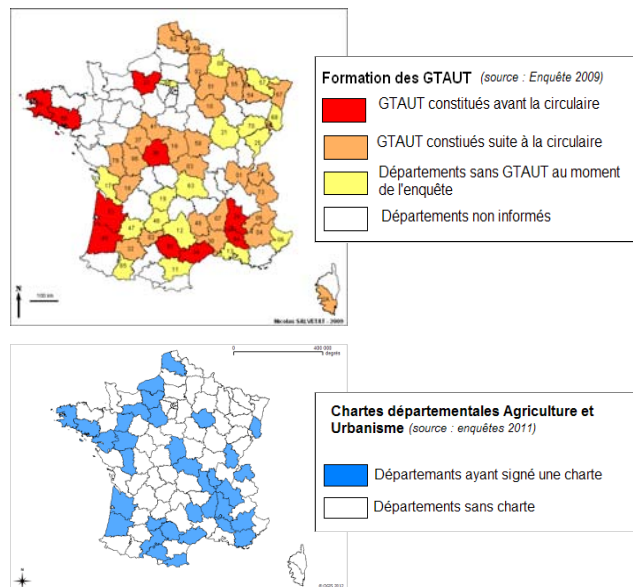
Le GTUA est créé en 2004 pour répondre aux conflits entre l'Etat et la Profession agricole sur l'instruction des permis de construire. En 2000, la loi Solidarité et Renouveau Urbains ^[4] modifie les règles de constructions en zone agricole. A cette période, l'Hérault connaît depuis les années 1990, un développement important de faux projets agricoles. Ceci conduit les services de l'Etat à durcir le cadre d'instruction des permis de construire mais crée des conflits avec la profession agricole. Un premier groupe de travail associant les services de l'Etat (DDAF, DDE) et la Chambre d'Agriculture est constitué en 2000. Il suit l'élaboration et la révision de tous les documents d'urbanisme mais rapidement, la charge de travail devenant trop importante du fait du développement de ces nouveaux outils de planification, les partenaires sont amenés à revoir leur mode d'action. Il créent alors le GTUA qui associe les collectivités locales à la co-construction et la diffusion de bonnes pratiques d'aménagement territorial durable.

Des initiatives locales à l'instauration d'un dispositif national : le GTAUT

Sur le territoire national, une dizaine de départements initie des groupes de travail de ce type et donnant lieu pour certains à la signature de chartes départementales. En 2008, le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, s'inspirant de ces initiatives, généralise la démarche sur le territoire national via la diffusion d'une circulaire^[5] demandant la constitution dans chaque département « d'un groupe de travail sur l'agriculture, l'urbanisme et les territoires » (GTAUT). Ils doivent aboutir à la signature de chartes départementales définissant les accords locaux sur les enjeux de gestion durable des territoires, de gestion économe des espaces agricoles, de limitation du mitage et de l'étalement urbain.

Une enquête postale conduite en 2009 par l'INRA auprès des DDE, DDAF et des Chambres d'Agriculture dans les 95 départements métropolitains possédant des espaces agricoles révèle que 38 d'entre eux ont constitué un GTAUT.

Deux ans plus tard, en 2011, une nouvelle enquête conduite par l'INRA révèle que 34 chartes départementales sont signées. On notera que d'autres chartes sont également signées par des intercommunalités.



De la concertation informelle au sein du GTUA à la régulation politique via la CDCEA

La Loi de Modernisation de l'Agriculture et de la Pêche ^[6] (LMAP) amplifie la politique de préservation des espaces agricoles avec l'instauration d'instruments réglementaires et fiscaux destinés à maîtriser la consommation des terres agricoles. Parmi ces instruments, l'Etat crée une Commission Départementale de Consommation des Espaces Agricoles (CDCEA) qui prolonge le travail engagé par les GTAUT. La commission a un poids plus important que les GTAUT puisqu'elle donne des avis sur les documents d'urbanisme s'il y a consommation de terres agricoles et sur les permis de construire en zone agricole dans les communes soumises au Règlement National d'Urbanisme, mais cet avis reste consultatif. L'instauration de ce nouveau dispositif de gouvernance interroge le rôle et le fonctionnement des GTAUT.

[1] L'Etat est représenté par la Préfecture, ainsi que par la Direction Départementale de l'Équipement et la Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt regroupées au sein de la Direction Départementale des Territoires et de la Mer depuis 2010.

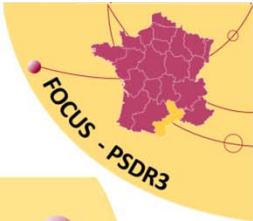
[2] Le collège de la profession agricole est constitué par la chambre d'agriculture et les syndicats majoritaires : la FDSEA et le CDJA

[3] Le collège des élus est formé de l'Association des Maires et du Conseil Général

[4] Loi SRU : loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouveau Urbains

[5] Circulaire : DGFAR/SDER/C2008-5006 du 14 février 2008, communément nommée la circulaire Barnier.

[6] La loi n°2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche (loi LMAP) a été publiée au JO du 28 juillet 2010.



Fonctionnement, limites et modes d'action du GTUA

Un fonctionnement fondé sur des principes partagés

Le GTUA est co-animé par la DDTM et la Chambre d'Agriculture. Les thèmes sont proposés par les participants. Le GTUA s'est donné pour principe de n'engager de négociation que sur des thèmes pour lesquels un consensus semble possible. Des sous-groupes techniques associant des experts sont ensuite constitués en fonction des thématiques pour construire des propositions discutées en séance plénière.

Composition du groupe : entre contrôle et ouverture

L'analyse de la participation effective des 3 collèges montre un déficit important de participation du collège des élus. Ce déficit de représentation des élus locaux tend à enfermer le groupe de travail dans un dialogue Etat/profession. Lors de la création des GTAUT, la circulaire ministérielle propose une composition des groupes plus large. Le GTUA décide de rester sur sa composition initiale par crainte de perdre sa capacité de négociation mais élargi sa composition via l'invitation d'experts afin de capter de nouvelles compétences pour agir.

Chronique du GTUA

	Période 1 : 2004-2006 <i>Groupe restreint Relation de confiance</i>	Période 2 : 2007 <i>Ouverture du groupe et développement de sa notoriété</i>	Période 3 : 2008-2009 <i>Tensions internes et difficultés à négocier</i>	Période 4 : 2010-2011 <i>Interrogations sur le devenir du groupe</i>
Contexte	Réforme Générale des Politiques Publiques et de l'administration territoriale			
	Loi SRU	Réforme droit du sol	Grenelle de l'environnement : exploitation HQE et PV	LMA 2010
Acteurs	3 collèges : • Etat : DDAF, DDE • Prof. agr. : CA, FDSEA, CDJA • Collectivités : CG34, AM34 Experts invités : AFDR	Nouveaux acteurs agricoles Ouverture à de nouveaux invités CCI, CDT, autres services CA34.	Altercation FDSEA /DDE sur construction en zone inondable CAUE	Intervention dir. CA et DDTM : rappel « statut non décisionnel du GTUA et non un lieu de pouvoir » STAP-DRAC
Controverses	Constructibilité en zone agricole		Composition GTUA Conditions de développement de l'énergie photovoltaïque Constructibilité en zones inondable et littorale	Quelle articulation entre GTUA et CDCEA?
Actions	Mutualisation d'information sur évolutions réglementaires			
	ZAP PAEN	instruction des PC	Réforme DGEAF droit du sol	Trames vertes
	Présentation DDTM Volet urbanisme LMA / CDCEA			
	Groupes travail / élaboration d'outils d'aide à la décision à direction des élus, services instructeurs et agriculteurs			
	-Charte départementale -Règlement de la zone agricole -Parcours à la construction en zone agricole -Hameau agricole + étude juridique	Plaquette « Communes rurales et projets touristiques » Colloque / plaquette « agriculture et planification territoriale »	3 groupes de travail abandonnés ou sans suite : - énergie photovoltaïque - constructions en zone inondable et en zone littorale	
	Informations sur dynamiques locales d'aménagement territorial ou de protection / valorisation des espaces agricoles			
	Scot Montpellier Scot Bassin de Thau Scot Pays de l'Or	Visite Hameau Agricole St Geniès des Mourgues Scot Bassin de Thau Journée APU : visite Aubagne	Scot Bassin de Thau Etude DRAF potentiel agronomique des sols	Visite centrale photovoltaïque Scot Pic St Loup PNR Haut Languedoc
			Scot Biterrois	Charte paysagère Costières de Nîmes LMA et DGEAF OCAGER Pôle Salagou Pôle oenotouristique Lunel Etude potentiel agronomique sols

Capacité de négociation et d'innovation : un apprentissage constant du groupe

Dans un premier temps, le groupe de travail rompt avec la culture bureaucratique en favorisant le dialogue en face à face entre les représentants des organismes impliqués dans l'aménagement territorial. Ceci favorise la compréhension mutuelle des contraintes et missions des différents acteurs en présence et permet l'innovation tels qu'en témoignent les nouvelles solutions de gestion des constructions agricoles proposées par le groupe. Toutefois, les maires, les représentants de la profession agricole rencontrent des difficultés à se constituer en acteur collectif et à porter un point de vue unanime au sein du groupe ce qui réduit leur capacité d'initiative. Ils doivent d'une part gérer des conflits d'intérêts inhérents à leur qualité d'élus et d'autre part s'organiser au sein de leurs structures pour construire une position unanime pour pouvoir négocier. Du côté des élus, l'association des maires qui représente les élus n'est pas en mesure d'exercer cette fonction et du côté des agriculteurs la Chambre d'Agriculture, plus aguerrie à négocier avec l'Etat révèle une inconstance dans sa capacité de négociation. Alors qu'elle a co-construit des préconisations pour la gestion des constructions agricoles, elle ne parvient à négocier ni le développement des projets photovoltaïques, ni la révision des règles de construction en zones littorale et inondable. La notoriété du GTUA et l'arrivée de nouveaux acteurs agricoles modifient les conditions de négociation. L'institutionnalisation du GTUA rend les relations et les positions plus formelles. Après une période très productive, le groupe ne parvient plus à trouver de nouveaux accords et se centre sur la mutualisation d'informations.

Travail en réseau et diffusion des bonnes pratiques d'aménagement

Le GTUA s'appuie sur sa capacité à diffuser des préconisations de bonnes pratiques d'aménagement territorial durable au sein du réseau qu'il a constitué. Ceci favorise également la mise en réseau des partenaires en dehors du GTUA donnant naissance à des initiatives et collaborations nouvelles entre eux.

Mais face aux limites d'action des GTAUT, l'Etat instaure un dispositif plus coercitif : la Commission Départementale de Consommation des Espaces Agricoles (CDCEA) qui donne des avis sur les documents d'urbanisme. Cette dernière interroge le rôle actuel des GTAUT.



Pour aller plus loin...

- Barbe E., Rey-Valette H., Nougarèdes B., Chia E., Clément C., Dieudonné C., Durif H., Guiheneuf P.Y, Jarrige F., Laurent A., Maurel P., Michel L., Paillhès A, Pinto M., Soulard C.T., 2011. *Gouvernance des territoires et développement durable : une analyse des innovations organisationnelles*. Projet PSDR Gouv-Innov, Languedoc Roussillon, Série Les 4-pages PSDR3.
- <http://www1.montpellier.inra.fr/PSDR/?page=gouvinnov&rub=presentation>
- Rey-Valette H., Pinto M., Maurel P., Chia E., Guiheneuf P.-Y., Michel L., Nougarèdes B., Soulard C., Jarrige F., Guillemot S., Cunnac M., Mathe S., Barbe E., Ollagnon M., Delorme G., Prouheze N., Laurent A., Suita L.A., Bertrand J., Dieudonné C., Champrigaud A., 2011. *Guide pour la mise en œuvre de la gouvernance en appui au développement durable des territoires* © Cemagref, CNRS, Geysier, Inra, Supagro, Université Montpellier 1. Diffusion INRA-Montpellier, 155 p.
- Nougarèdes B., Soulard C-T. 2010. Integrating farm buildings in peri-urban land planning: a social issue, In Galli M., Lardon S., Marraccini E., E. B. (eds.), "Agricultural management in peri-urban areas", Felici Editore Srl, Ghezzano (PI), Italy: 120-129.

Pour citer ce document :

Nougarèdes B., Soulard C., Durif H., Pailhes A., (2011). *Chronique d'un dispositif départemental de gouvernance territoriale : le GTUA de l'Hérault*, Projet PSDR Gouv-Innov, Région Languedoc-Roussillon, Série Les Focus PSDR3.

Plus d'informations sur le programme PSDR

www1.montpellier.inra.fr/PSDR/

Contacts

PSDR Languedoc-Roussillon : Marie Ollagnon (INRA) –ollagnon@supagro.inra.fr

Direction nationale PSDR : André Torre (INRA) - torre@agroparistech.fr

Animation nationale PSDR : Frédéric Wallet (INRA) – wallet@agroparistech.fr

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



Les partenaires du projet PSDR GouvInnov

