

# Introduction générale

*Amandine MONTAGUT et Yves MONTOUROY*

La protection des ressources et des milieux naturels renvoie à de nombreux outils de maîtrise foncière (acquisition foncière, réglementation des usages, dialogue local). Ce faisant, la construction de cette action foncière s'inscrit dans un jeu complexe d'acteurs territorialisés<sup>1</sup> porteurs d'intérêts variés et concurrents (agricoles, miniers, environnementaux, immobiliers, etc.), de divers droits fonciers (propriétaires, locataires, usagers) et de compétences juridiques multiples (collectivités territoriales, groupements de communes, services déconcentrés, agences environnementales).

Partant, la mise en relation entre l'organisation territoriale de l'État, les outils du droit français organisant la maîtrise du foncier et la protection des milieux naturels et, les intérêts territorialisés, ne va pas de soi. Cette mise en relation suit des processus où interagissent des acteurs et dans lesquels la substance de la règle n'est qu'une variable parmi d'autres. Les politiques publiques de la maîtrise du foncier au service de l'environnement ne sont ni automatiquement mises en œuvre selon une pyramide des normes ou une hiérarchie administrative, ni mécaniquement orchestrées par la seule ventilation des compétences entre acteurs publics et privés. Elles sont le fruit de configurations contingentes et complexes.

Deux constats peuvent contribuer à expliquer leurs effets limités, les latences et les blocages, si ce n'est les résistances au changement par le droit et les politiques publiques. D'abord, la grande variété des outils juridiques pour saisir la large variété des situations foncières s'appuie sur différents leviers de contrainte et de concertation. Ensuite, les rôles que jouent les parties prenantes influencent et cadrent les termes de la mise en œuvre des outils juridiques pour les adapter aux configurations, rapports de force et intérêts sectoriels et locaux.

Le premier constat est en effet celui d'une très grande variété des outils juridiques et de situations foncières, de pratiques, d'innovations à l'œuvre

---

1. Territorialisés parce que nous renvoyons aux intérêts, aux contraintes, aux règles institutionnelles ainsi qu'aux rapports de force qui se nouent et composent un territoire. « Les acteurs concernés ainsi que les intérêts qu'ils représentent sont à la fois publics et privés, de type individuel ou au contraire collectif et institutionnalisés. Les valeurs qu'ils portent et les stratégies qu'ils développent dans l'espace mettent en lumière des conflits d'usage et d'imaginaire spatial qui sont patents, même si leur confrontation est ritualisée au sein de systèmes territoriaux. » JARRIGE Françoise, NÉGRIER Emmanuel et SMYRL Marc, « La ressource foncière comme ressource politique. Une comparaison entre Denver (Colorado – USA) et Montpellier (Languedoc-Roussillon – France) », *Pôle Sud*, n° 42, 2015|1, p. 44.

et des jurisprudences. De fait, il n'est pas possible de resituer cette diversité dans une mise en perspective historique; et la variété des contributions réunies dans ces Actes contribue à la montrer. Cela étant, les cas étudiés ici montrent des tentatives pour gouverner le foncier en cherchant à protéger l'environnement. C'est l'objectif que fixe la transposition de la directive-cadre sur l'eau de 2001. Il s'agit alors de protéger la qualité des eaux en maîtrisant les conséquences des usages du foncier. La méthodologie est à la fois fondée sur des objectifs chiffrés de qualité des eaux et sur la concertation des parties prenantes et usagers du foncier et de la ressource. Par la recherche de consensus à l'échelle des comités de bassin en France, l'enjeu est de maîtriser à la fois les volumes d'eau consommés, les pratiques polluantes des milieux aquatiques et de protéger les écosystèmes humides. Pour autant, au-delà de la méthodologie et des effets recherchés, plusieurs séries de travaux ont mis en lumière que les processus de concertation étaient dominés par des intérêts sectoriels organisés. Par exemple, les agriculteurs et les agences de l'eau peuvent coopérer dans le but de limiter les effets de la directive, maintenir les volumes d'eau dédiés à l'agriculture et disqualifier les demandes des associations de riverains ou de protection de la nature<sup>2</sup>. Le plan Écophyto de 2008 fournit, quant à lui, un autre exemple. Par la contrainte réglementaire, il s'agit de maîtriser les pollutions par l'interdiction d'un certain nombre de produits phytosanitaires, plafonner les volumes autorisés et soumettre à des formations et agréments leurs utilisations. Cependant, malgré les effets observés sur les pratiques, les chiffres présentés par le ministère de la Transition écologique en 2020 montrent une progression constante des volumes vendus et achetés<sup>3</sup>. Les débats récents sur la protection des riverains de zones d'épandage ou la ré-autorisation en 2021 des néonicotinoïdes<sup>4</sup> pour certaines cultures témoignent de tensions persistantes entre production agricole et protection de l'environnement. D'autres outils juridiques ciblent pour leur part expressément la protection d'écosystèmes ou d'espèces – tels la directive Oiseaux (1979), les zones naturelles des plans locaux d'urbanisme (2000), les zones d'adhésion des parcs nationaux et naturels régionaux, les trames vertes et bleues et le réseau Natura 2000 ou encore les arrêtés de protection des habitats naturels (2018). Certes, il s'agit de sanctuariser, de gérer durablement des espaces et de désigner des espèces à protéger, mais ces outils se trouvent démunis face aux pollutions et aux dégradations des milieux à leurs périphéries. Qui plus est,

2. BARONE Sylvain et BOULEAU Gabrielle, « La directive-cadre sur l'eau et ses traductions : que nous apprennent les sites "innovants" ? », *Pôle Sud*, n° 35, 2011|2, p. 43-58 et NOTTE Olivier et SALLES Denis, « La prise à témoin du public dans la politique de l'eau. La consultation directive-cadre européenne sur l'eau en Adour-Garonne », *Politique européenne*, n° 33, 2011|1, p. 37-62.

3. L'ENVIRONNEMENT EN FRANCE, Rapport sur l'état de l'environnement, ministère de la Transition écologique, Office français pour la biodiversité, 2020, [<https://ree.developpement-durable.gouv.fr/themes/pressions-exerces-par-les-modes-de-production-et-de-consommation/usages-de-matieres-potentiellement-polluantes/pesticides/article/les-quantites-de-produits-phytopharmaceutiques-vendues-en-France>], consulté le 26 juillet 2021.

4. Ces actes ont été rédigés avant la condamnation, par la justice européenne, de toutes les dérogations à l'interdiction d'utiliser des néonicotinoïdes et à l'annonce consécutive, par le ministre de l'agriculture français, le 23 janvier 2023, de renoncer à l'utilisation des néonicotinoïdes pour la culture de la betterave à sucre.

ces outils ne sont pas toujours opposables à des usages concurrents du foncier (immobiliers, conversion des terres, etc.). Ils peuvent néanmoins fixer un certain nombre de conditions aux usages, notamment des processus collégiaux animés par les services de l'État, parfois sous leur autorité, pour affecter des usages au foncier. De nouveaux outils du droit français – tels le bail rural environnemental (2006) et l'obligation réelle environnementale (depuis 2016) – apportent une innovation au cas par cas par la définition concertée avec l'usager, ou le propriétaire, des finalités écologiques de leurs usages du foncier<sup>5</sup>. Au total, les effets recherchés avec ces différents outils juridiques ne sont pas toujours effectifs. Particulièrement, leurs modalités de mise en œuvre sont soumises à des processus de négociation, soit parce que la concertation est requise soit parce que les parties prenantes défendent des mises en problème pour justifier des choix de priorité ou des demandes d'exception ou de délais dans la mise en œuvre des dispositions. Les effets recherchés par ces dispositifs techniques juridiques sont donc variables et à interroger pour comprendre les blocages et les avancées d'une action publique foncière au service de l'environnement.

Ce premier constat nous inscrit dans un second, celui-ci interrogeant les rôles que jouent les parties prenantes et les publics d'une politique publique. La mise en œuvre de ces outils juridiques ne va, en effet, pas de soi. Les travaux en science politique, en sociologie de l'État et de l'action publique, montrent que l'action publique est complexe et soumise à l'action des parties prenantes internes et externes à l'État. Ainsi, des travaux devenus classiques mettent en lumière la rationalité des guichets<sup>6</sup>, les processus de mises en problème public<sup>7</sup> et enfin les transformations des rôles des élus locaux<sup>8</sup> et de l'État territorial<sup>9</sup>. À chaque fois, les sociologues de l'action publique montrent que les personnels

5. JOLIVET Simon, « Biotopes et habitats naturels, les faux-jumeaux de la protection de la nature », *AJDA*, 2019, p. 519 ; « Protection des biotopes, habitats d'espèces et habitats naturels », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, fasc. 3810, 1<sup>er</sup> novembre 2019 ; voir aussi « Faune et flore : la protection dénaturée », in Chantal CANS et Olivier CZEL (dir.), *Loi biodiversité : ce qui change en pratique*, Éditions Législatives, 2017, p. 290-293 et enfin « Espaces naturels : les nouvelles frontières de la protection », *Revue juridique de l'environnement*, vol. 41, 2016|4, p. 629-645 ou encore « Les outils juridiques de sanctuarisation de la nature face à la diversité outre-mer », in Éric NAIM-GESBERT, Mathieu MAISONNEUVE et Tristan Aoustin (dir.), *La protection de la biodiversité outre-mer : approches pluridisciplinaires*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, coll. « Droit d'outre-mer », 2012, p. 151-173.

6. DUBOIS Vincent, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Economica, coll. « Études politiques », 2008, 202 p. Voir aussi, par exemple, BERTRAND Louis « Situations et problématiques : le travail d'une magistrature sociale par ses mots », *Droit et société*, vol. 82, n° 3, 2012, p. 603-620.

7. Voir par exemple LASCOURMES Pierre, « Les arbitrages publics des intérêts légitimes en matière d'environnement », *Revue française de science politique*, 45<sup>e</sup> année, n° 3, 1995, p. 396-419 ; HASSENTEUFEL Patrick, « Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics », *Informations sociales*, n° 157, 2010|1, p. 50-58.

8. Voir ici PINSON Gilles, « Gouverner une grande ville européenne : les registres d'action et de légitimation des élus à Venise et Manchester », *Sciences de la société*, vol. 71, 2007 ; BORRAZ Olivier et JOHN Peter, « The Transformation of Urban Political Leadership in Western Europe », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 28, n° 1, 2004 ou encore CADIOU Stéphane, « Le maire et les paris (risqués) de l'action publique », *Pouvoirs*, vol. 148, n° 1, 2014, p. 43-55.

9. BEZES Philippe et LE LIDEC Patrick, « L'hybridation du modèle territorial français. RGPP et réorganisations de l'État territorial », *Revue française d'administration publique*, n° 136, 2010|4, p. 919-942.

administratifs ne sont pas de simples rouages de la mécanique de l'État ou les élus locaux des notables uniquement inscrits dans un registre clientéliste. Ces acteurs font des choix pour coordonner, faciliter, favoriser, bloquer les dossiers et les demandes. Ce travail se fait en interaction – parfois en conflit – entre les représentants des collectivités, les élus locaux, l'ensemble des parties prenantes et leurs problématiques respectives. Dans cette gouvernance, il s'agit certes pour les représentants de l'État de veiller au respect de la loi mais aussi d'arbitrer et d'animer le dialogue et l'action publique locale pour fabriquer du compromis. Ainsi, la réforme territoriale est-elle analysée comme un tournant managérial pour les personnels de l'État dans les territoires au sens où ils ne sont plus seulement l'incarnation de l'autorité mais des animateurs de la gouvernance des territoires avec, pour rôle, la fabrication de consensus avec les élus locaux et les représentants sectoriels<sup>10</sup>.

Par conséquent, organiser la protection des milieux naturels pose la question de coordonner les intérêts et les règles d'action en présence en matière de gestion foncière. Il s'agit d'interroger la possibilité même, et les conditions, d'une action foncière collective de protection des milieux naturels, intégrée au territoire.

Une équipe de recherche, composée dans le cadre du programme FUSEAU (le Foncier et ses usages comme socle de la construction collective de la protection des ressources et des milieux aquatiques)<sup>11</sup> a développé, en Guadeloupe, une entrée par le droit et la science politique pour rendre compte des dynamiques d'action publique territoriale environnementale et foncière. Les travaux conduits ont alors interrogé la construction de choix individuels, collectifs et publics, pour sélectionner des instruments de maîtrise foncière, plus ou moins coercitifs et pluri-acteurs. Ce faisant, les conflits à l'œuvre et, la résolution des tensions le cas échéant, permettant la construction d'accords à l'échelle locale pour intégrer gestion du foncier, préservation des milieux naturels et développement économique territorial, ont été rendus visibles et compréhensibles. Cette recherche a alors soulevé deux éléments essentiels à la mise en cohérence du foncier et de la protection de l'environnement. D'abord, l'enquête montre la centralité de la question de la légitimité de l'intervention d'une autorité publique dans la régulation des usages du foncier par le droit et la concertation. L'analyse conduite a révélé des processus de construction collective et des innovations instrumentales associant contrainte publique et enrôlement des propriétaires et usagers, pour intégrer usages du foncier et préservation des milieux naturels. De surcroît, l'acceptabilité et l'effectivité de l'autorité et des innovations semblent indissociables de la construction et de la diffusion d'un intérêt commun à protéger localement, mettant en perspective la qualité du

10. POUPEAU François-Mathieu, « L'émergence d'un État régional pilote. La recomposition des jeux administratifs autour du ministère de l'Écologie et du développement durable dans une région française », *Gouvernement et action publique*, vol. 2, 2013|2, p. 249-277 ; LE LIDEC Patrick, « Entre desserrement et resserrement du verrou de l'État. Les collectivités françaises entre autonomie et régulations étatiques », *Revue française de science politique*, vol. 70, 2020|1, p. 75-100.

11. Financé par l'Agence française pour la biodiversité dans le cadre de son programme « L'action foncière au service de la préservation et de la restauration des milieux aquatiques ».

foncier et de la nature. Au total, la recherche conduite en Guadeloupe<sup>12</sup> éclaire la fabrique de l'action collective et des politiques publiques territoriales du foncier et de l'environnement en soulignant la nécessaire construction d'une légitimité des acteurs publics à intervenir, d'une part, et d'un intérêt commun partagé, territorialisé, d'autre part.

Souhaitant ouvrir la réflexion permise par le programme FUSEAU<sup>13</sup>, l'équipe mobilisée a mis sur pied deux journées d'étude ouvertes sur des travaux interrogeant les relations entre dispositifs de gestion foncière, problématisations des usages du foncier et défis environnementaux. À travers la mise en dialogue de différents terrains et entrées disciplinaires, les recherches présentées, lors de ces journées, visent à analyser et à comprendre les spécificités de gouvernances foncières, cherchant à satisfaire des enjeux environnementaux, dans une action publique territorialisée.

Ces journées d'étude ont mis en dialogue le droit, la sociologie, la science politique, pour s'autoriser à dépasser la description des acteurs et des instruments mobilisés. Elles ont pu ainsi proposer des analyses révélant les rôles joués par les différents acteurs, les rapports de force à l'œuvre, les interdépendances nouées et, *in fine*, les espaces de négociation créés, ainsi que les arrangements instrumentaux nécessaires pour arbitrer les intérêts en présence. Les différentes contributions rapportées ici, et les débats qu'elles ont suscités, nous ont permis de construire une réflexion sur les problèmes publics construits à l'occasion de la conduite d'une maîtrise foncière cherchant à préserver les milieux naturels, d'éclairer et d'interroger les instruments construits et à façonner collectivement, sur les espaces de négociation locaux alors créés.

Ce faisant, les analyses ici présentées embarquent les lecteurs dans une réflexion qui interroge la construction des problèmes publics, l'instrumentation de la démarche collective et la fabrication d'espaces locaux de négociation et de confrontation politiques. Notre approche endosse, dès lors, une posture analytique qu'il convient ici de préciser.

Premièrement, prendre en compte la construction des problèmes place notre propos résolument en opposition avec une approche « objectiviste<sup>14</sup> » des problèmes. Il s'agit en effet, pour nous, de reconnaître que les problèmes ne sont pas des données objectives, ou naturelles, que l'acteur public ou privé pourrait découvrir et prendre en charge à l'aide d'outils techniques qui préexisteraient. Nous rompons également avec une approche « fonctionnaliste<sup>15</sup> » qui, elle, propose que les problèmes puissent être repérés à partir des effets qu'ils produiraient sur le fonctionnement social. Selon cette dernière

12. Voir rapport final du programme FUSEAU. RAMBONILAZA Tina *et al.*, *Le projet FUSEAU – Construire une gouvernance foncière multi-niveau au service d'une gestion intégrée de la préservation des milieux et ressources aquatiques*, INRAE/OFB, 2020.

13. *Ibid.*

14. HASSENTEUFEL Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2008, p. 40. Patrick Hassensteufel, dans son manuel, renvoie alors à la tradition sociologique positiviste issue de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Cette tradition a été largement contestée à partir des années 1940.

15. *Ibid.*, p. 40.

approche, les problèmes seraient sous-jacents, ils préexisteraient au regard des acteurs qui devraient les découvrir. Différemment, et conformément à une approche constructiviste, nous posons que les problèmes sont le résultat d'une construction sociale. Ils ne préexistent pas, ils ne sont pas des données objectives, ni naturelles. Les problèmes ne sont reconnus comme tels par les individus qu'en fonction de leurs situations, des interactions qu'ils nouent, de leur culture et de leurs valeurs dominantes. Plus encore, « c'est non seulement parce que des individus sont affectés par une situation qu'ils vont la définir comme un problème (public), mais aussi parce qu'ils perçoivent celle-ci comme une menace pour leurs valeurs<sup>16</sup> ». Les problèmes publics sont ainsi « le lieu d'expression et d'affrontements de systèmes de représentation et de règles collectives. Leur compréhension exige de saisir les récits argumentatifs produits par les groupes d'acteurs mobilisés, les valeurs qu'ils reconnaissent, les stratégies qu'ils construisent et d'appréhender ainsi la dimension relationnelle de ces processus de problématisation<sup>17</sup> ».

De surcroît et conjointement, notre propos adopte une focale locale. Il invite à saisir l'instrumentation des démarches construites localement. À travers les mises en problèmes publics d'un lien entre maîtrise du foncier et protection de l'environnement, les controverses animent les interactions d'acteurs – ou même les problèmes fonctionnels et techniques posés par la mise en œuvre des outils juridiques, démarches et initiatives locales. Les instruments d'action publique opèrent ainsi comme des points de fixation des attentes et demandes des acteurs situés dans des configurations locales. Dans l'invention des instruments ou leur mise en œuvre, le travail des acteurs sur la sélection des instruments (régaliens, privés ou locaux, prescriptifs ou incitatifs, collectifs et de négociation), le choix des priorités à traiter, la définition de leurs contenus techniques, des responsabilités et des obligations sont autant de moments et d'occasions de fabriquer du consensus (ou du compromis) local pour favoriser une mise en œuvre effective des politiques publiques de la maîtrise du foncier au service de l'environnement. Ce regard porté sur l'action locale implique non seulement de se pencher sur les instruments, en tant qu'objets techniques produits et mis en œuvre par les acteurs intéressés, mais également de s'intéresser aux choix dont procèdent les acteurs lorsqu'ils sélectionnent, disqualifient des instruments et, les adaptent aux configurations d'acteurs et d'intérêts qu'ils perçoivent. Analyser l'instrumentation d'une démarche implique donc une double attention portée tant à l'objet technique qu'aux systèmes de représentations et aux règles du jeu qu'il sous-tend. Cette double fonction de l'instrumentation s'entend parfaitement dans la définition que donnent P. Le Galès et P. Lascoumes d'un instrument. Un instrument se comprend comme un « dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre puissance publique et ses destinataires en

16. *Ibid.*, p. 41. L'auteur reprend ici les travaux de Fuller et de Myers (1941).

17. MONTAGUT Amandine, *Transcodage du développement durable à la Poste : recompositions de l'organisation au prisme de l'action publique territoriale*, thèse de doctorat en science politique sous la dir. d'Andy Smith, soutenue le 17 décembre 2019, École doctorale Sociétés, politique, santé publique, centre Émile Durkheim, Sciences Po Bordeaux, p. 114.

fonction des représentations et des significations dont il est porteur<sup>18</sup> ». Ainsi, et pour le dire autrement, « analyser un instrument permet de questionner à la fois les systèmes de représentations qui s'affrontent, les règles du jeu qui se rencontrent, puis se négocient pour former et construire des systèmes de représentations et des institutions communes<sup>19</sup> ».

Au total, ces journées d'étude se présentent comme une occasion de redécouvrir la notion de local pour saisir les territoires comme des espaces de recomposition de l'action collective croisant la mise en problème de situations locales et la mise en instrument de solutions négociées. Elles interrogent en cela la notion de territoire<sup>20</sup> en analysant la construction collective de l'action publique locale. Nos débats s'appuient en effet sur une notion de territoire, définie comme un espace à géométrie variable, délimité non pas par des frontières administratives ou géographiques mais à partir des ressources, des valeurs, d'intérêts et de problématiques reconnues par les acteurs alors en interaction. Ces acteurs fabriquent un lien entre leurs attentes et le territoire ainsi construit. Ils mettent en problème, politisent des mobilisations et légitiment des demandes sociales alors adressées aux autorités et tentent de disqualifier les autres demandes<sup>21</sup>. Les territoires sont alors conçus comme des espaces d'identification de ressources et de problèmes partagés par des acteurs mobilisés autour d'objectifs communs. Le territoire est ainsi appréhendé comme une configuration contingente et située. Elle produit nécessairement des modes de gouvernement plastiques et situés.

Les contributions ici rapportées s'ancrent dans des terrains diversifiés et permettent de donner une épaisseur aux interrogations nécessaires sur les processus de régulation du foncier confrontée à la préservation de l'environnement. L'action publique analysée est mise en œuvre sur des territoires à géométrie variable, eux-mêmes définis par les acteurs en présence à partir de la construction d'un problème collectif. Ils échangent pour construire une politique publique commune et des instruments publics et privés de maîtrise du foncier vers la protection des milieux naturels. Pour ce faire, il est indispensable de se doter d'outils à même de saisir la pluralité des logiques d'acteurs et des configurations territoriales qui construisent des actions publiques territorialisées. Ainsi, il ne s'agissait pas seulement, à travers cette mosaïque de travaux de recherche, de lister des acteurs diversifiés dans leurs intérêts et dans leurs règles de fonctionnement mais aussi, et surtout, de mettre l'accent sur les différences entre les

18. LASCOURMES Pierre et LE GALÈS Patrick, « L'action publique saisie par ses instruments », in Pierre LASCOURMES, Patrick LE GALÈS (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 13.

19. MONTAGUT Amandine, *op. cit.*, p. 122.

20. Nous retenons la définition à la fois institutionnaliste et relationnelle qu'Andy Smith donne à partir des travaux de Ruggie, « un espace géographique institutionnalisé, c'est-à-dire un espace qui repose sur un ensemble stabilisé de règles, de normes et d'attentes. » SMITH Andy, « Territoire », in Romain PASQUIER et al., *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses universitaires de Sciences Po, 2011, p. 469. RUGGIE John G., « Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations », *International Organization*, vol. 47, n° 1, 1993, p. 139-174.

21. Voir également à propos de la définition de territoire et son utilisation comme notion analytique : CARTER Caitriona et SMITH Andy, « Revitalizing Public Policy Approaches to the EU: "Territorial Institutionnalism", Fisheries and Wine », *Journal of European Public Policy*, vol. 15, n° 2, p. 263-281.

configurations d'acteurs en interaction, les processus de construction d'une action publique foncière dans l'hétérogénéité des institutions les gouvernant. C'est ce que permettent les propositions ici rassemblées. Focalisés sur ces négociations à la frontière entre organisations, nous prétendons affiner alors notre compréhension des jeux d'acteurs situés ainsi observés.

Nos journées d'étude ont retenu deux niveaux généraux de questionnements. Selon un premier niveau d'analyse, les travaux visent à analyser les processus de coordination entre acteurs et institutions à l'échelle territoriale, qui définissent, selon nous, le territoire d'action publique. Les contributions ici présentées interrogent les différentes dynamiques collectives tendant à la recherche de consensus, mais aussi relevant de la concurrence et/ou de la méconnaissance entre acteurs, voire de leur exclusion des scènes locales d'action publique. Selon un second niveau d'analyse, ces travaux interrogent les critères de sélection et de mise en œuvre des instruments d'action publique, saisis par les outils juridiques disponibles – ou leur mise à l'écart – mais aussi, les conditions de leur mise en œuvre par les configurations locales d'acteurs. Ces deux niveaux d'analyse se fondent nécessairement sur la compréhension des problèmes publics construits par les configurations territoriales situées. Ce faisant, nos débats ont montré que la préservation de l'environnement bouleverse les institutions – en tant qu'ensemble de règles de fonctionnement plus ou moins stabilisées – de la maîtrise foncière. Les échanges de ces journées d'étude se sont ainsi intéressés aux innovations et/ou arrangements instrumentaux, adaptés aux territoires, croisant enjeux fonciers et environnementaux.

Ces journées d'études ont, en somme, analysé des configurations d'acteurs et d'intérêts mobilisés à l'occasion de la régulation du foncier interrogée par la protection des milieux naturels. Les travaux ici rassemblés analysent ainsi des configurations territoriales constituées pour articuler – ou qui échouent à articuler – foncier et environnement.

Les deux premières contributions présentées mettent particulièrement en exergue le polycentrisme des modalités de gestion, la multitude des intérêts en présence mais aussi la contingence des configurations territoriales nouées pour organiser la maîtrise du foncier au service de la protection et/ou de la restauration des milieux naturels.

La contribution que nous offre l'équipe du programme de recherche TRANSFORME (Transaction foncière et régulation des usages des milieux aquatiques), financé par l'Office français de la biodiversité (OFB) comme le programme FUSEAU, interroge le processus de maîtrise du foncier ou des usages du foncier pour restaurer les cours d'eau. Les auteurs les analysent comme des processus de transaction sociale et territoriale qui définissent les problèmes collectifs, sélectionnent les instruments et déterminent leur mise en œuvre. Cette contribution interroge le territoire comme lieu de composition d'enjeux et de négociation visant la définition d'un problème collectif, ici la restauration écologique des milieux aquatiques. Pour ce faire, les auteurs mettent en lumière des compromis sociaux et territoriaux négociés et plastiques construits à la croisée

d'échelles multiples associant l'opérateur foncier de protection du site, milieu écosystémique de la rivière et bassin-versant à l'échelle du territoire. Ils révèlent ainsi les jeux de pouvoir et de valeurs qui se nouent entre acteurs mobilisés et objectifs construits. Cette première contribution s'intéresse, en somme, aux jeux de négociation qui s'opèrent autour du problème collectivement défini de la restauration des milieux aquatiques et contingent à chaque configuration territoriale étudiée. Ce faisant, les auteurs ouvrent la réflexion à la promotion d'un instrument de gestion collective du domaine public fluvial pour considérer la création d'un espace public fluvial. Ils proposent ainsi de faire évoluer le régime de la domanialité publique et fluviale au regard des enjeux de restauration écologique.

La contribution de Ronan Crézé investit, elle aussi, les questions de la composition et de l'évolution des configurations territoriales de maîtrise foncière. Singulièrement, l'auteur se plonge au cœur de la Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer) des Hauts de France pour interroger l'ouverture de l'institution à de nouveaux intérêts et objectifs. En effet, l'auteur rappelle que la Safer ouvre progressivement, et *via* des réformes successives, ses préoccupations sectorielles traditionnelles, propres à la production agricole, à des mises en problème de l'environnement par des acteurs extérieurs et nouvellement entrés dans le fonctionnement collégial de la Safer. Plus encore, l'auteur interroge les rôles joués par les différents acteurs qui composent l'institution dans leur capacité à organiser une régulation des intérêts en confrontation que sont l'environnement, le développement économique et l'agriculture, à cadrer une problématique et à prioriser les missions poursuivies. Ces acteurs s'affrontent au sein même de la Safer. Ils résistent à la reproblématisation environnementale des pratiques mais ils composent aussi leurs problématiques et sélectionnent des instruments à la faveur de leurs interactions avec d'autres acteurs territoriaux. Pour ce faire, l'auteur complète l'analyse qu'il fait des textes et des réglementations en montrant la façon dont les acteurs se saisissent de ces dispositifs techniques et ainsi quelles représentations ils construisent et diffusent. Les dispositifs techniques sont ici bien compris comme des construits politiques et non comme des données objectives, des outils objectifs préexistants et à mettre en œuvre. *In fine*, ils contribuent à la régulation d'intérêts en conflits entre environnement, activités agricoles et intérêts économiques. Ce faisant, cette contribution rejoint notre second niveau d'analyse à partir de l'analyse de la composition, de l'ouverture et de l'exclusion, de l'espace collectif de négociation à des acteurs et des intérêts situés et pose la question de la capacité des configurations d'acteurs et des institutions à l'œuvre à articuler des objectifs contradictoires sur un territoire partagé.

Si la puissance publique est souvent présentée comme la puissance légitime pour organiser la maîtrise du foncier, celle-ci n'est non seulement pas seule à intervenir dans la conciliation d'intérêts en tension, mais encore, la faiblesse de la contrainte juridique des mesures de protection de l'environnement qu'elle peut porter interroge sur sa capacité de gouvernement de l'action territoriale. L'analyse de la construction des documents d'urbanisme, de l'opposabilité des normes environnementales qu'ils définissent et, plus largement, des dispositions environnementales

organisées par le droit de l'urbanisme en France, révèle une contrainte juridique insuffisante pour organiser l'équilibre entre intérêts économiques, sociaux et environnementaux, comme le montrent les deux contributions suivantes.

Ainsi, la contribution de Norbert Foulquier saisit directement les instruments d'action publique pour interroger leur capacité de régulation des intérêts en tension. L'auteur interroge alors le degré de contrainte et d'opposabilité des objectifs environnementaux portés par les documents d'urbanisme. Il examine précisément la contrainte juridique que portent ces objectifs environnementaux et, que pourraient, dès lors, mobiliser les associations de défense de l'environnement et des particuliers face aux communes et aux établissements de coopération intercommunale chargés de question d'urbanisme. Si l'auteur constate la multiplication des objectifs chiffrés en droit de l'environnement et recense alors les textes et les dispositifs du droit de l'environnement, il n'en dévoile pas moins la faible applicabilité de ces objectifs environnementaux. Après avoir souligné la potentialité des dispositions du droit de l'environnement dans les documents d'urbanisme, la contribution, ici présentée, dénonce leur faible applicabilité au regard du droit positif. Elle montre ainsi qu'au stade de la mise en œuvre de ces objectifs environnementaux, les instruments disponibles laissent une large marge de manœuvre aux acteurs qui s'en saisissent pour doter ces objectifs d'une contrainte juridique plus ou moins applicable et ce, en fonction du contexte territorial, c'est-à-dire de l'espace de négociation politique situé. Plus encore, par une attention particulière portée aux rapports de compatibilité et d'opposabilité entre documents d'urbanisme, plans, schémas, l'auteur ouvre la « boîte noire » de la mise en œuvre de ces objectifs environnementaux et apprécie leur degré d'applicabilité et de la protection juridique dont ils bénéficient. L'auteur met notamment en exergue la faiblesse des moyens de sanction et de contrôle qui accompagnent la contrainte juridique potentielle dont les objectifs environnementaux des documents d'urbanisme font l'objet. Au total, il milite pour davantage de mesures d'interdiction et pour moins de pilotage de l'action publique territoriale par objectifs.

La contribution de Frédéric Rolin prolonge cette réflexion. Elle interroge, en effet, l'évolution à donner au cadre juridique actuel du droit de l'urbanisme pour améliorer la protection des sols. L'auteur analyse les propositions issues des travaux rendus par France Stratégie en 2019, d'une part, et par la Convention citoyenne, d'autre part. La lecture qu'il nous en propose ici révèle un désaveu de la politique de réforme du droit de l'urbanisme mise en œuvre depuis la loi solidarité et renouvellement urbain, voire depuis le mouvement de décentralisation de l'urbanisme à partir des années 1990. Dès lors, l'auteur s'interroge sur la pertinence d'un renouvellement du cadre juridique de l'urbanisme pour organiser la protection des sols. *In fine*, aux côtés de Norbert Foulquier, l'auteur conclut que la contrainte réglementaire portée par les docs d'urbanisation est faible et milite pour une modification du contrôle juridictionnel des documents d'urbanisme par le juge administratif. Frédéric Rolin, lui aussi, s'appuie sur les mécanismes prévus par les dispositions juridiques relatives aux logements sociaux pour proposer le développement de dispositifs de sanctions opposées aux atteintes aux intérêts environnementaux.

Poursuivant nos débats interrogeant les modalités d'articulation des intérêts en présence, les contributions suivantes offrent des réflexions sur la rencontre des instruments de planification et d'arbitrage avec la reconnaissance des droits et des légitimités en présence. Ces quatre contributions ouvrent également la voie à une problématique nécessairement en suspens, l'implication des usagers du foncier dans la protection de l'environnement. Elles interrogent, ce faisant, l'acceptabilité sociale de mesures environnementales et soulignent les vertus de la négociation, tant au regard de la mise en œuvre de ces mesures qu'au regard de leur efficacité environnementale. Si la puissance publique est en charge de la protection de l'environnement et de la régulation des usages fonciers, l'acceptabilité sociale des normes environnementales reste à conquérir. Il en va de la légitimité des acteurs à gouverner les territoires, mais aussi de l'adaptation de ces normes aux contextes territoriaux alors à prendre en compte.

Dans cette perspective, la contribution de Tristan Aoustin saisit les potentialités du développement d'un instrument qu'est l'évaluation stratégique environnementale (ESE) à partir de la prise en compte des usages traditionnels des populations autochtones en Guyane par le juge administratif. L'auteur souligne alors les potentialités de l'ESE en termes d'arbitrage entre intérêts économiques, sociaux et environnementaux, de gestion des conflits d'usage, mais aussi en termes de participation des usagers et de construction de consensus démocratique. Ce faisant, l'auteur montre comment des instruments permettraient d'équilibrer davantage les intérêts environnementaux et sociaux par rapport aux intérêts économiques. Il interroge ainsi le cadrage politique donné à la planification et à l'aménagement du territoire en fonction de la sélection d'instruments et de leur mise en œuvre par une configuration d'acteurs territorialisés.

Pour poursuivre cette réflexion, la contribution d'Hervé Mbaya rend visibles les négociations à l'œuvre et met en question les leviers d'amélioration des rapports de force en présence, à partir de l'analyse d'un dispositif de conservation des milieux naturels, les programmes réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation des forêts (REDD+) en République démocratique du Congo. L'auteur explore les difficultés de coexistence des droits fonciers des communautés locales avec les projets REDD+ en forêt de Maï Ndombé. Il interroge alors les mécanismes de conciliation entre parties prenantes. Face aux critiques provenant des usagers traditionnels de la forêt, de la population congolaise, mais aussi d'une partie des organisations non gouvernementales, l'auteur s'interroge sur la conciliation des mesures de conservation de la forêt des dispositifs REDD+ avec les droits des communautés locales au Maï Ndombé. À partir d'une enquête impliquée dans le terrain, d'une observation participante portée sur les échanges et négociations entre parties prenantes, l'auteur propose des pistes de conciliation entre les intérêts en présence et en tension. Cette contribution explore la problématique de l'arbitrage nécessaire entre intérêts des parties prenantes, ici entre les droits fonciers des populations aux usages traditionnels de la forêt et la protection de l'environnement. Cette contribution s'inscrit, elle aussi, dans un questionnement en termes d'acceptabilité sociale des normes environnementales d'une part et d'adaptation de ces normes aux contextes territoriaux d'autre part.

Complétant la réflexion conduite sur l'acceptabilité sociale des normes environnementales, la contribution de Fabienne Labelle s'intéresse aux instruments de droit privé, particulièrement par l'intermédiation des notaires pour construire des normes environnementales contingentes au bien foncier. Elle propose une analyse détaillée des obligations réelles environnementales (ORE), pour ouvrir la discussion sur les arrangements négociés entre collectivités et propriétaires d'un bien foncier, pour organiser la protection de l'environnement. Réfléchir sur les conditions de construction et de mise en œuvre d'une ORE pose la question de la mobilisation de différents acteurs en faveur de la protection de l'environnement et, surtout, sur les facteurs d'acceptation d'une norme environnementale, ici négociée et consentie. L'ORE serait, selon l'auteur, garante d'une plus grande adhésion par les propriétaires car ces derniers seraient, si ce n'est l'auteur de la mesure de protection de l'environnement alors posée, au moins partie prenante de la décision qui construit cette norme. L'auteur souligne les potentialités de ces dispositions conventionnelles. Elle explore également les conditions de leur développement et balise ces nouvelles pratiques qui exigent une négociation entre puissance publique, défenseurs de l'environnement et propriétaires du bien foncier, par l'intermédiation des notaires. Ce faisant, elle présente les ORE comme des dispositifs supplémentaires, faisant bouger les rôles et les pratiques au sein de l'arsenal juridique de droit privé, aux côtés des dispositifs dont dispose la puissance publique territoriale, services de l'État et collectivités territoriales.

Pour finir, la contribution de Rémi Radiguet explore d'autres voies alternatives à des dispositifs perçus comme unilatéralement imposés par la puissance publique pour orienter la maîtrise du foncier dans le sens de la protection de l'environnement. Cette contribution nous invite à réfléchir sur les instruments permettant une meilleure acceptabilité sociale des normes de protection environnementale, pourtant potentiellement attentatoires du droit de propriété privée et, particulièrement, sur l'instauration de servitudes administratives à finalité environnementale. L'auteur pose la question d'un équilibre à trouver entre enjeu de protection des droits des propriétaires, en évoquant une charge acceptable socialement des mesures environnementales et, enjeu de protection des milieux naturels. Il met alors en évidence – et regrette – la mise à l'écart du propriétaire dans la construction des servitudes administratives de protection des milieux naturels. Cette absence d'inclusion contribuerait à construire une représentation négative de ces servitudes pour les propriétaires de fonds. Ceux-ci seraient dès lors enclins à les percevoir comme des « préjudices » nécessitant une indemnisation. L'auteur dégage alors le potentiel d'une valorisation « financière » de la fonction environnementale du droit de propriété.

Le point commun de ces huit contributions est l'analyse de la confrontation d'intérêts en tension, leur articulation et la compréhension des conflits en présence. Interrogeant ces rapports de force, nous nous intéressons aux configurations territoriales, d'acteurs et d'institutions, au regard de ces rapports de force, ainsi qu'à l'instrumentation de l'action multipolaire. Les débats que ces

présentations ont permis de faire émerger une problématique commune et la colonne vertébrale de nos réflexions. Les contributions rapportées ici tendent à révéler les instruments sélectionnés, mis en œuvre, ou encore à développer, pour articuler des intérêts, des systèmes de représentations et des règles de fonctionnement en confrontation. Il s'agit dès lors, non seulement, de montrer comment les différents acteurs construisent et mettent en œuvre leurs actions, mais aussi d'interroger les rapports de force à l'œuvre et de rendre ainsi compréhensibles les tensions à l'œuvre et, *in fine*, de tenter de proposer des pistes de coordination des intérêts et institutions en présence. En somme, il s'agit de rendre visible une action collective en construction, attachée à croiser des intérêts en tension et ainsi, à créer et animer un espace politique de confrontation et d'action. Au total, il s'agit ainsi de montrer ce qui fait territoire et ce qui oblige à adapter des normes techniques aux territoires.

Le propos collectivement porté ici affirme que la protection de l'environnement confronte des intérêts, des représentations et des règles de fonctionnement, qu'elle crée un espace de discussion et de négociation, qu'elle contraint au dépassement des frontières administratives et, qu'elle décloisonne l'action des institutions et des acteurs. Plus encore, les contributions rassemblées ici montrent que le foncier et l'environnement sont tout autant des problèmes d'usages et d'aménagement du territoire à régler que des vecteurs de légitimation de la construction de l'action publique territoriale et de la construction d'un intérêt commun capable d'articuler maîtrise foncière et protection des milieux naturels. Dès lors, les contributions réunies sont autant de problématisations du sujet qu'une invitation à poursuivre les réflexions croisées et interdisciplinaires pour saisir la complexité de la mise en relation entre usages du foncier et protection de l'environnement, entre les objectifs affichés des politiques publiques et leurs mises en œuvre au concret.