



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Irrigants et carriers, un conflit à l'issue exemplaire dans l'Ouest
Lyonnais
M. Vilain

Citer ce document / Cite this document :

Vilain M. Irrigants et carriers, un conflit à l'issue exemplaire dans l'Ouest Lyonnais. In: Économie rurale. N°134, 1979. pp. 19-28;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1979.2675>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1979_num_134_1_2675

Fichier pdf généré le 08/05/2018

Résumé

« En milieu péri-urbain, l'irrigation est souvent présentée comme un mode de structuration efficace et durable de l'espace ; ce pari avait notamment fondé en large mesure l'aménagement hydraulique des Plateaux de Millery-Mornant, dans l'Ouest lyonnais ; mais l'appropriation du territoire reste un enjeu, et le réseau d'irrigation s'avère ici un rempart précaire pour contenir les pressions qui s'exercent en faveur d'une production d'espace concurrente de l'usage agricole (en l'espèce, exploitation de carrières de sables et graviers) ; l'analyse reconstitue la dynamique des rapports de forces qui s'est instaurée à cette occasion, et l'hégémonie qu'elle établit en définitive au profit des carriers ; les modalités de cette prise de contrôle paraissent suffisamment « banales » (politique d'appropriation systématique par surenchère sur les prix du foncier agricole, stratégie efficace dans le débat collectif ouvert par l'élaboration des P.O. S. pour être reproductibles en d'autres hypothèses de conflit sur l'utilisation de l'espace peri-urbain. »

Abstract

In suburban districts irrigation is often presented as an efficient and lasting method of structuring space. This option was in particular the basis of the hydraulic installations on the Millery-Mornant Plateaux to the west of Lyons, but the ownership of the land is at stake and the irrigation network. In this case seems to be a precarious rampart against the pressures in favour of a production competing with agricultural use (in this case, the mining of quarreys for sand and gravel). This analysis reconstitutes the dynamics of the conflicting forces built up here and the final hegemony of the quarry-owners. The means of this take-over seem sufficiently « ordinary » (a policy of systematicaly gaining possession of the land by outbidding farm and prices, an effective strategy in the collective debate held in order to establish the Plan for the occupation of the Land POS) to occur again in other hypotheses of conflict over the use of suburban space.

ablement les rapports de force en faveur d'une agriculture dynamique » (2). L'assertion paraît féconde, s'il s'agit de consolider la réglementation du droit d'usage des sols inscrite dans les documents d'aménagement, et d'accroître la crédibilité

d'une affectation agricole pour l'horizon temporel proche. Elle semble en revanche plus précaire, si elle prétend valoir aussi pour le processus même de constitution d'une nouvelle « donne » (administrative) de contrôle social de l'espace.

LE TERRITOIRE COMME ENJEU

Le Plateau de Millery, au sud-ouest de l'agglomération lyonnaise, offre à cet égard un champ concret d'observation très intéressant, comme lieu d'affrontement ouvert, au long de la dernière décennie, entre deux stratégies rivales d'appropriation fonctionnelle du territoire.

Dès 1962-64, a pris corps un projet d'aménagement hydro-agricole d'ensemble des Plateaux de Millery-Mornant, matérialisé dans un premier temps (quoique selon des modalités déviantes par rapport au schéma officiel) sous forme de trois CUMA d'arrosage desservant partie des communes de Millery, Vourles et Charly-Vernaison. Opérationnelles dès 1965, ces « installations paysannes » ont pu précéder ainsi de plusieurs années le « grand équipement » conçu avec l'appui de la profession agricole et des notables locaux, par les services départementaux de l'agriculture. Soumis à l'approbation du FEOGA (1967) puis du Conseil Général du Rhône (1968) dont les participations financières étaient sollicitées, le projet traçait des objectifs ambitieux, avec la desserte potentielle, en première phase, de 6.500 hectares dans le secteur nord (3), dont 3.200 hectares seraient effectivement souscrits à échéance 1979. En fait, la mise en service du réseau s'est opérée progressivement à partir de mai 1972 (500 hectares arrosés) ; le seuil des 2.000 hectares irrigués marque un palier de croissance résistant depuis 1976.

Face à cette réalisation, qui s'analyse comme une tentative de prise d'option agricole irréversible sur le devenir de l'espace local, s'est affirmé un parti concurrent d'utilisation du sol, concernant une aire géographique limitée du périmètre engagé dans l'irrigation. Le versant ouest de Millery et de

Vourles alternativement à droite et à gauche de la rivière Garon, se présente en effet comme une formation de terrasses alluviales (d'origine fluvio-glaciaire) à sols sablo-caillouteux qui se distinguent par leur pourcentage très élevé de cailloux et la forte épaisseur des différents horizons. Ce gisement considérable de sables et graviers (4) constituait un enjeu majeur, les terrains en cause portant pour la plupart des cultures fruitières largement irriguées déjà dans le cadre de la CUMA de Millery. La localisation du site, à l'ouest de l'agglomération lyonnaise, en renforçait par ailleurs l'intérêt pour les entreprises de granulats, compte tenu de la proximité de secteurs fortement urbanisés (vallée du Gier, métropole stéphanoise) très dépourvus en ressources de cette nature.

L'inscription de ce conflit en regard des procédures d'urbanisme réglementaire est apte dès lors à révéler la dynamique des rapports de force exercés par l'une et l'autre des parties en présence sur les instances de planification spatiale (communes, administrations). En particulier, le réseau d'irrigation avait vocation explicite à fixer le territoire dans une utilisation agricole intensive. L'histoire de ce secteur est en fait celle d'une stratégie progressivement dominante, impulsée par les carriers par voie d'appropriation foncière directe et systématique, dont les acquis sont consolidés institutionnellement dans les projets collectifs d'affectation des sols. Faute de réplique suivie et organisée, appuyée sur l'aménagement hydraulique, l'agriculture se trouve en définitive complètement bousculée, et rejetée hors d'une emprise que le réseau d'irrigation n'a pas suffi à lui maintenir. Le déplacement d'une conduite d'irrigation, à la charge des carriers, est le symbole de ce repli.

(2) ARER-Rhône-Alpes, Situation de l'agriculture dans la Région Urbaine de Lyon, février 1977, tome 1, p. 26.

(3) Le dimensionnement global du projet concernait solidairement, pour une 2^e tranche de travaux, le secteur de Mornant-Sud, de taille équivalente.

(4) Le gisement de la vallée du Garon présente ici des coupes de plusieurs dizaines de mètres d'épaisseur parfois, et offre un potentiel total disponible évalué à 119 millions de m³, dont 73 hors d'eau et 46 sous eau. Cf. « Aménagement de la Vallée du Garon ; synthèse des études hydrogéologiques », Ministère de l'Agriculture, DDA du Rhône, déc. 1976 ; et Rapport du groupe de travail « Agrégats et urbanisme », annexe B, 1971.

LA RECHERCHE DE L'AVANTAGE POSITIONNEL

Le mode d'utilisation du territoire est l'objet d'une « lutte-concours », dont les documents d'urbanisme visent à codifier le déroulement. Du fait des structures décisionnelles mises en place pour l'édicter ou la changer, la règle du jeu est en fait constituée en enjeu, au sens où elle devient le centre d'une négociation entre différents partenaires (administrations, élus municipaux, intérêts socio-économiques représentés directement ou indirectement). Il est clair que, dans ce contexte, le poids des positions acquises et des précédents créés est de nature à exercer une influence déterminante sur les zonages à définir.

Une stratégie d'approbation foncière

En termes d'aménagement du territoire, le dessein affiché du projet d'irrigation sur Millery-Mornant était de prédéterminer le traitement de l'espace, en le dotant d'une armature telle que sa vocation agricole ne fût plus discutée. Cette ambition transparente dès l'origine (5), n'a cessé d'être réaffirmée depuis : « projet qui contribue à l'aménagement du territoire » (6), « aménagement qui permettra de créer à proximité de l'agglomération lyonnaise une importante ceinture verte » (7), réseau propre à « protéger le site d'une urbanisation anarchique en maintenant, et préservant, des zones vertes homogènes suffisamment étendues » (8).

Pour les terrasses alluviales de la vallée du Garon, les carriers ont cherché à opposer à cette menace une parade efficace qui leur ménage une position de force dans la négociation (à venir) sur l'affectation réelle des sites propices à l'extraction de granulats. La maîtrise progressive du foncier leur en a donné les moyens.

La conquête de l'espace opérationnel

L'étude des notifications de vente adressées à la SAFER Rhône-Loire entre 1968 et 1976 pour la commune de Millery permet d'apprécier le rythme et les conditions de cette prise de contrôle radicale sur l'espace. Elle relève à la fois l'ampleur des transactions et la souplesse de leurs modalités de réalisation. Connaissant par ailleurs les références cadastrales des parcelles intéressées, le repérage

cartographique des acquisitions illustre clairement l'effet d'anticipation qui est recherché à cette occasion, et s'apparente à une politique du fait accompli.

Sur la période analysée, le marché foncier local témoignerait d'une fluidité très remarquable puisque les transactions apparentes portent sur 206 hectares pour une surface communale cadastrée (hors terrains non divisés en parcelles) de 835 hectares : c'est dire qu'en moins de 10 ans, près de 25 % du territoire utile aurait changé de mains, les acquisitions bénéficiant à raison de plus de 80 % aux carriers. En fait, la mobilité réelle est moindre ; pour partie, les transactions enregistrées sont redondantes, en ce sens que certaines parcelles ont fait l'objet de ventes successives, au profit direct des carriers tout d'abord, puis d'une société immobilière chargée de « nourrir » le portefeuille foncier ainsi constitué en attendant sa mise en exploitation effective. Il y a donc lieu de distinguer ici ce qui appartient à la politique d'appropriation directe, et ce qui relève d'une politique de refinancement.

Les acquisitions primaires des carriers concernent dès lors une centaine d'hectares, dont l'essentiel procède de transactions réalisées avant 1973, c'est-à-dire avant la mise en service concrète de l'aménagement hydro-agricole du Plateau de Millery. Amorcés sur une échelle encore modeste dès 1969 (2 ha), ces achats se développent très vigoureusement les trois années suivantes (13 puis 38 et 23 hectares), en sorte qu'à fin 1972, les carriers sont devenus maîtres de 76 hectares supplémentaires dans la zone d'extraction potentielle. Une vingtaine d'hectares viendront compléter leur patrimoine entre 1973 et 1976. A ce titre, le rôle qu'ils tiennent dans le marché foncier local s'avère prépondérant.

La pression qu'ils sont ainsi à même d'exercer, spatialement, sur le territoire communal, est du reste accentuée par la concentration géographique des terrains achetés. En fait, eu égard aux parcelles dont ils avaient déjà la maîtrise, il s'est agi pour les carriers de rassembler les différentes pièces manquantes au puzzle parcellaire à l'intérieur des périmètres dont ils souhaitaient s'assurer la maîtrise foncière. Conduite de manière systématique, cette politique réussit progressivement à supprimer toute solution de continuité au sein de ce domaine, et des zones compactes dont le devenir pouvait être défini en agriculture irriguée se sont constituées et étendues, où les carriers sont devenus totalement maîtres du jeu. (cf. carte 1, versant ouest de Millery).




(5) La désignation même de l'Association créée en 1962 par le sénateur Delorme « pour l'aménagement et l'irrigation du Plateau de Mornant » souligne cette solidarité.

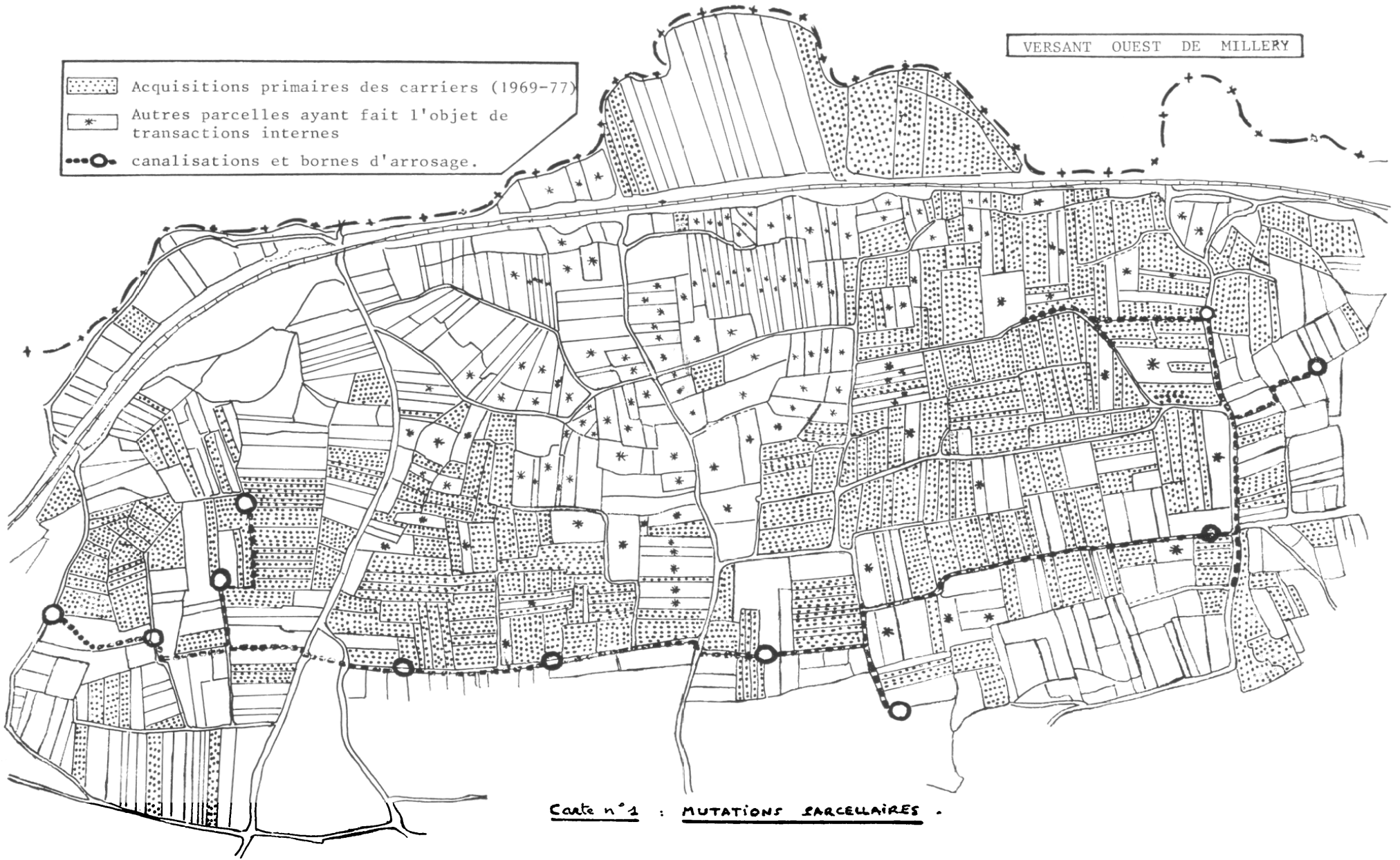
(6) D.D.A. du Rhône, Dossier de présentation au F.E.O.G.A., Annexe au règlement n° 45, C.E., 1967, p. 12.

(7) M. GERIN, in Procès-Verbal de la séance du 22 mai 1968, Conseil Général du Rhône, p. 6.

(8) J. PALLUY, in Journal Rhône-Alpes, 22 juin 1977, p. 21.

VERSANT OUEST DE MILLERY

-  Acquisitions primaires des carriers (1969-77)
-  Autres parcelles ayant fait l'objet de transactions internes
-  canalisations et bornes d'arrosage.



Carte n°1 : MUTATIONS PARCELLAIRES .

Tableau 1. — Acquisitions foncières à Millery : les carriers et les autres

		1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
		(en ha)								
Carriers	Acq. prim.	—	1.9	3.2	37.8	22.6	4.6	5.2	4.0	6.8
	Trans. Internes	—	—	—	5.4	—	45.8	—	23.4	—
Autres non-agric.		1.1	0.5	1.5	0.8	3.0	1.7	3.6	0.2	4.0
Agriculteurs		0.6	2.1	5.4	3.9	0.7	1.6	1.2	2.8	0.2

Source : D'après notifications foncières SAFER Rhône-Loire.

La consultation des matrices cadastrales, révisées pour 1977, donne la mesure de l'impact que revêt cette prise de possession nouvelle : directement ou indirectement (9), la domination des carriers s'étend désormais sur 131 hectares à Millery, localisés pour l'essentiel sur le versant Ouest de la commune (vallée du Garon) et, pour un périmètre plus restreint, sur la limite Sud-Est, en bordure du Rhône ; les trois-quarts de cette emprise sont ainsi le fait des acquisitions récentes.

La souplesse des modalités d'acquisition

Tactiquement, la flexibilité et la variété persuasive des procédures d'achat utilisées semblent avoir contribué, en large part, à établir le succès de cette conquête spatiale.

Tout d'abord, le niveau des prix pratiqués a été fixé, de période en période, au-delà de seuils très attractifs. De 1968 à 1976, le prix moyen des transactions réalisées par les carriers ressort ainsi à plus de 8 F le m² (francs courants), soit 75,7 % de plus que celui des acquisitions « agricoles » et 18,5 % de plus que celui des « autres acquisitions non-agricoles ». Encore convient-il de considérer que la forte pression foncière a sans doute provoqué une accélération de la hausse moyenne des prix de la terre agricole, et que l'inégale répartition dans le temps des superficies acquises par les différentes catégories de clientèle perturbe sensiblement la comparaison des prix relatifs. Pour les carriers notamment, dont l'essentiel des acquisitions remonte aux années 1969-1972, un découpage chronologique plus fin montre l'élévation des prix d'enchère qui ont su être consentis.

Simultanément, se révèle une remarquable flexibilité des conditions de l'échange. Outre la forte élasticité des prix aux exigences des vendeurs (10),

(9) Par l'intermédiaire de la société Immobil.

(10) Les valeurs extrêmes s'inscrivent ainsi dans une fourchette de 3 à 10 F le m² en 1969-70, 3 à 14 F le m² en 1971-72, 5 à 20 F le m² en 1973-74, 8 à 25 F le m², en 1975-76.

Tableau 2. — Prix d'achat et des carriers par rapport aux autres acquisitions non agricoles, et aux acquisitions agricoles

	Acquisitions agricoles	Autres acquisitions non-agricoles
1968-72	+ 65,9 %	+ 68,8 %
1973-76	+ 125,2 %	+ 48,7 %

Source : D'après notifications foncières SAFER Rhône-Loire.

les transactions ont été négociées, le cas échéant, sur des bases permettant d'emporter l'adhésion à la vente des propriétaires fonciers réticents. Souvent, de manière tacite, le transfert de propriété s'est accompagné d'un maintien de la jouissance du sol au profit du vendeur, convenu jusqu'à la mise en extraction effective des parcelles en cause : certains arboriculteurs ont pu penser réaliser ainsi une partie de leur capital foncier sans amputer véritablement leur exploitation, malgré la précarité du statut d'occupant qui en résultait. De même plusieurs opérations ont pu être dénouées sous forme non pas d'une acquisition pure et simple mais d'un échange de parcelles, accompagné éventuellement par le versement d'une soulte compensant, à superficies équivalentes, les différences d'évaluation du sol (11).

LE REPLI DE L'AGRICULTURE

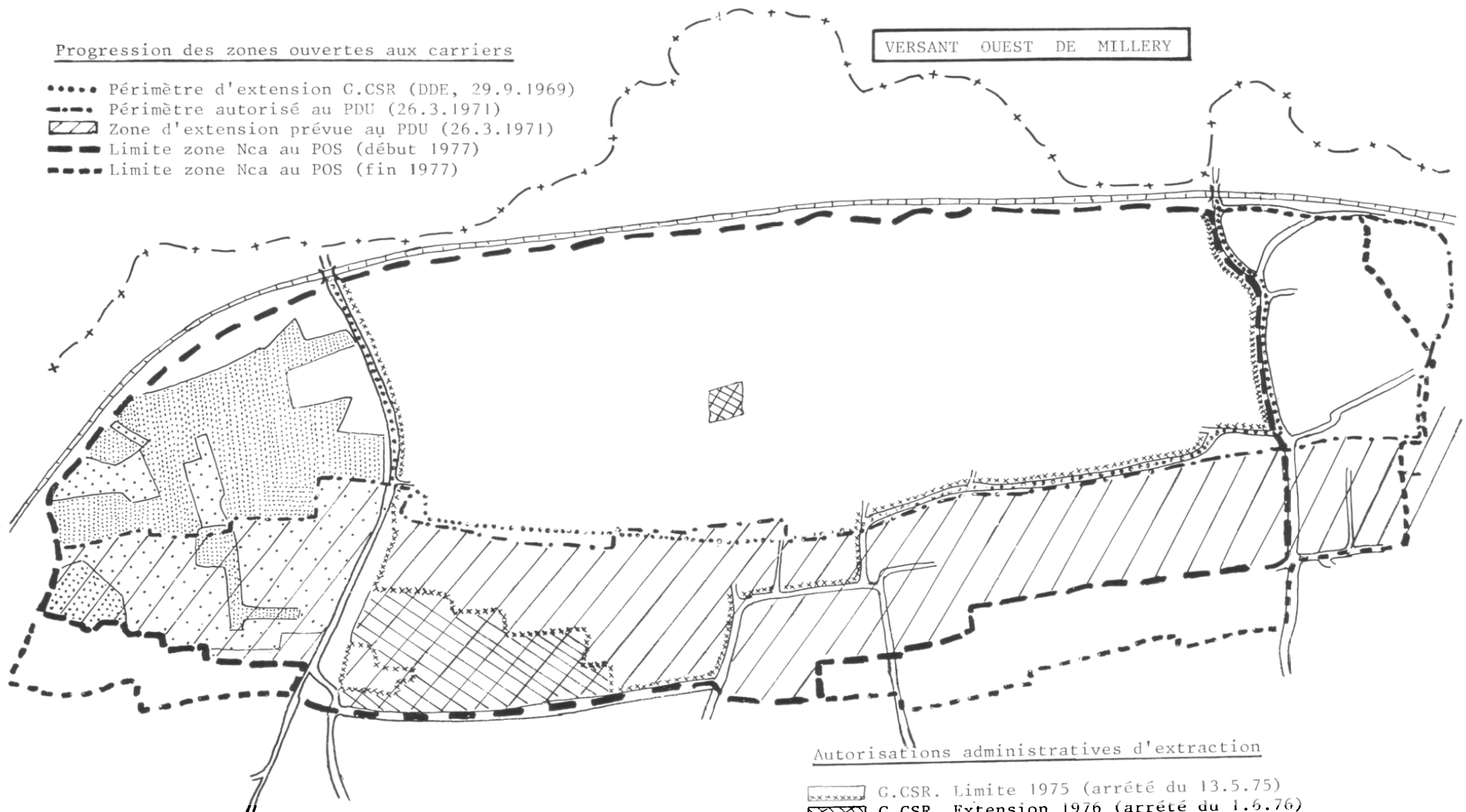
Pour l'agriculture, la conquête territoriale opérée par les carriers exprime une délocalisation irréversible, immédiate ou à terme, que l'entrée en vigueur de l'irrigation n'a pas réussi à contrecarrer. Individuellement, les agriculteurs ont participé à ce repli ; collectivement surtout, aucune stratégie de réplique à l'initiative des instances professionnelles et/ou administratives n'est venue appuyer un effort de consolidation agricole que, seul, l'équipement hydraulique ne parvenait pas à assurer.

(11) Ainsi, pour une transaction de 1976, un agriculteur de Millery cède-t-il aux carriers un terrain de 6.091 m², en contrepartie duquel il reçoit trois parcelles sur Grigny totalisant 6.710 m² et une soulte supérieure à 80.000 F.

Progression des zones ouvertes aux carriers

- Périmètre d'extension G.CSR (DDE, 29.9.1969)
- - - - Périmètre autorisé au PDU (26.3.1971)
- ▨ Zone d'extension prévue au PDU (26.3.1971)
- ▬ Limite zone Nca au POS (début 1977)
- - - - Limite zone Nca au POS (fin 1977)

VERSANT OUEST DE MILLERY



Carte n°2 : ZONAGES

Autorisations administratives d'extraction

- ▨ G.CSR. Limite 1975 (arrêté du 13.5.75)
- ▨ G.CSR. Extension 1976 (arrêté du 1.6.76)
- ▨ SRTP.S Autorisation 1975 (arrêté du 4.4.75)
- ▨ SRTP.S. Extension 1977 (arrêté du 16.6.77)
- ▨ SRTP.B. Autorisation 1977 (arrêté du 25.5.77)

Le désaisissement des agriculteurs

La structure de répartition de la propriété foncière a joué un rôle sans doute dans le renoncement graduel à défendre l'affectation agricole du sol convoité par les carriers. L'analyse des dossiers notifiés à la SAFER montre en effet que les deux tiers des surfaces cédées aux entreprises de sables et graviers l'ont été par de non-agriculteurs, dont une large majorité résidait à Millery même (52 %) et la proche agglomération lyonnaise (35 %). Faute de connaître leur part dans la propriété foncière des zones d'extraction potentielle, il est difficile de dire si ces propriétaires-non-exploitants sont ou non surreprésentés dans le courant des ventes aux carriers. Tout au plus peut-on souligner qu'ils ont été plus rapidement enclins à se dessaisir de leur patrimoine, ce qui n'est déjà pas un élément négligeable dans le succès de la stratégie développée par les carriers.

En effet, si les agriculteurs eux-mêmes ont vendu le tiers des superficies acquises par les carriers, on remarque un certain report de leurs transactions vers les années les plus récentes : 27 % des surfaces en cause ont été cédées entre 1973 et 1976, contre 18 % seulement dans le cas des non-agriculteurs. Un bénéfice appréciable de cette résistance relative réside d'ailleurs dans une meilleure valorisation des parcelles vendues, dont le prix moyen ressort à 9,70 F le m² contre 7,60 F le m² dans le cas des ventes « non-agricoles ».

	Agriculteurs		Non-Agriculteurs	
	Surface	Prix moyen	Surface	Prix moyen
1968-72	23,1	7,54	52,1	6,57
1973-76	8,7	15,52	11,6	11,98
1968-76	31,8	9,72	63,7	7,56

Source : D'après notifications foncières SAFER Rhône-Loire.

Pour autant, cette « aubaine » individuelle doit être rapprochée de la perte irrémédiable qu'occasionne pour l'agriculture la renonciation à mettre en valeur un territoire exploité pour partie en cultures irriguées.

L'absence de réplique organisée

Le paradoxe est moins sans doute de constater que les agriculteurs ont tenté/accepté de tirer des opportunités que leur offrait le dessein des carriers, dès l'instant notamment où la stratégie d'appropriation foncière de ceux-ci était déjà largement engagée que de relever le singulier effacement de la profession et de l'administration agricole : elles n'ont fait qu'assister à cette prise

de position radicale, sans parvenir à trouver une parade, ni même réussir à garantir un accord sur une frontière sauvegardant l'investissement déjà réalisé dans le réseau d'irrigation.

Le sentiment prévaut d'une désagrégation progressive tenue pour inéluctable. Dès la convention de rachat (11) des installations de la CUMA par l'ASA du Plateau de Millery, l'instabilité créée par la politique d'extension des carrières était connue. L'avenant qui devait, deux ans et demi plus tard, arrêter les conditions techniques et financières définitives de cette reprise se bornait cependant à entériner « la perte d'un secteur d'irrigation de 12 hectares sur le potentiel économique du réseau de la CUMA » (13). Depuis, le renoncement à l'irrigation dans ce secteur s'est du reste généralisé : une quinzaine de parcelles encore arrosées en 1973 ne sont plus ni souscrites ni irriguées en 1976 ; en outre, on vérifie que la quasi-totalité des parcelles qui restent déclarées à l'ASA sont en fait déjà aux mains des carriers.

L'acceptation passive de cette régression étonne, eu égard notamment au maintien du parti d'irrigation de cette zone, réaffirmé en 1970-71, et matérialisé dans la reprise et le renforcement du réseau de l'ancienne CUMA, jusqu'à la création de nouvelles antennes visant à améliorer la desserte des lieux-dits « Le Garon » et « Flignon ». La non-intervention de la SAFER est notamment frappante, et plus éclairant encore le fait que son appui ne fût pas même sollicité. Plus généralement, aucune initiative ne paraît avoir été prise pour disputer réellement aux carriers les zones que le P.U.D. ouvrait à leur ambition éventuelle, ni s'inquiéter d'acquisitions effectuées au-delà même de ce périmètre (cf. carte 2).

Parfois énoncée, une justification tire argument de ce que la zone concernée, reconnue comme gélive, suscitait de ce fait un désintérêt relatif de la part des arboriculteurs locaux. Mais outre que cette explication est contradictoire avec l'investissement hydraulique consenti par deux fois dans ce secteur, elle masque mal en définitive l'impuissance des politiques d'intensification à assurer le devenir agricole de l'affectation du sol, là où un projet concurrent vise à établir son hégémonie, et s'en donne les moyens.

(12) Convention du 5 octobre 1971, approuvée le 25 janvier 1972.

(13) Avenant du 8 mars 1974, approuvé le 21 mars 1974. L'analyse montre que ce prélèvement important (20 % environ de la surface nominale desservie par la CUMA) résultait de l'abstention totale de 11 irrigants qui n'avaient pas adhéré à l'A.S.A., tandis que deux autres irrigants n'avaient pas resouscrit dans le périmètre de la CUMA mais à l'extérieur.

LA CONSOLIDATION INSTITUTIONNELLE DES ACQUIS

Dans le cadre du POS à l'étude pour Millery (14), les carriers ont su utiliser l'avantage acquis dans la maîtrise foncière du parcellaire correspondant au gisement de granulats comme un point d'appui décisif pour les négociations en cours sur le zonage territorial. En effet, quoique la procédure d'élaboration du POS ne soit pas parvenue encore à son terme, les principales options sont déjà clairement définies, et permettent d'apprécier en particulier le processus de légitimation du fait accompli que les carriers ont réussi à établir, démontrant à nouveau la continuité de leur stratégie et la force persuasive de leur argumentaire.

LA DELIMITATION D'UNE ZONE DE RICHESSES NATURELLES (Nca)

Tandis qu'une simple déclaration unilatérale en mairie était jusqu'alors requise, la réglementation en vigueur depuis 1971 confère une certaine précarité à l'ouverture et à l'extension des carrières, puisqu'elle astreint les exploitants à formuler une demande d'autorisation préalable, sanctionnée par arrêté préfectoral, après consultation de la commune et de diverses administrations (15). A cet égard, pour les entreprises d'extraction de sables et graviers, la mise en chantier des POS est apparue, de manière générale, comme une circonstance privilégiée pour tenter de régler durablement la question des rapports avec un environnement souvent hostile (collectivités locales, agriculteurs, résidents...). La profession s'est ainsi efforcée de faire reconnaître la légitimité de ses prétentions sur l'espace, et, pour Rhône-Alpes notamment, le service Régional de l'Industrie et des Mines, préconisait aux communes d'inscrire le problème des carrières, non dans l'article 1 des POS, qui énonce des interdictions, mais dans l'article 2, qui définit des « zones à conditions », permettant ainsi de ménager l'avenir et d'introduire plus de souplesse.

A Millery, la politique visant à assurer la sécurité des approvisionnements a trouvé un terrain très propice : dès 1976, le processus de consolidation, amorcé déjà par les autorisations administratives d'exploitation, se trouvait surtout largement anticipé par les positions foncières acquises par les carriers. Le POS n'en est guère que la traduction institutionnelle généralisée, mais elle est cruciale ; et il est significatif à ce titre que le débat concernant les carrières ait été situé d'emblée (16) au niveau du

groupe de travail dans son entier, alors que, traditionnellement, les questions sont d'abord examinées au sein de sous-groupes spécialisés.

Très vite, le principe d'une zone de richesses naturelles (Nca) couvrant les deux secteurs d'implantation des carriers est retenu. Par rapport aux dispositions du PDU qui, dans le cadre d'une Zone Rurale Ordinaire, avait pris un parti de coexistence entre l'activité agricole et l'exploitation des carrières, l'opposition Nca traduit explicitement la consécration d'une hégémonie : entre l'agriculture et l'extraction de matériaux, il n'y a plus situation d'équivalence, mais préférence en faveur des carriers.

Par ailleurs, les limites mêmes arrêtées pour la zone Nca rendent compte, spatialement, du succès de la politique d'appropriation foncière conduite par les carriers. Au Sud-Est, leur emprise potentielle empiète sensiblement sur l'ancienne Zone Agricole Réservée du PUD, et il n'est pas certain que la frontière ne continuera pas à se déplacer vers le nord, notamment sur 6,5 hectares qui ont fait l'objet, en 1977, d'une décision de rejet en l'état. Sur le versant ouest, dans la vallée du Garon, le tracé de la Zone Nca vient désormais buter sur le socle cristallin ; c'est dire qu'il épouse assez fidèlement les contours du gisement convoité par les carriers dès l'origine (17) et fait droit à leur pratique antérieure de conquête du parcellaire.

UNE DYNAMIQUE DU MARCHANDAGE

L'examen chronologique des décisions prises par le Groupe de Travail du POS montre en fait qu'un débat s'est ouvert non pas sur le principe d'une zone Nca, mais sur l'extension à lui donner localement. Il rend compte à ce titre des nouveaux atouts que les carriers ont su intégrer à leur jeu pour emporter une décision favorable à leurs intérêts, et transformer l'avantage initial que leur conférait la maîtrise foncière en succès hégémonique, au détriment de l'agriculture irriguée.

Le revirement des élus locaux

La position exprimée par les élus locaux enregistre un changement radical au cours du 2^e trimestre 1977. Jusqu'alors, suivis en cela par l'ensemble du Groupe de Travail, ils s'étaient montrés opposés

(14) Arrêté du 3 juin 1976 prescrivant la révision du P.U.D. de Millery et sa transformation en P.O.S.

(15) Décret du 20 septembre 1971.

(16) Réunion (30 septembre 1976) du Groupe de travail chargé de l'élaboration du P.O.S.

(17) On trouve par exemple reproduite sur les documents élaborés par le Groupe Garon-CSR, pour la demande de poursuite d'exploitation émise en 1972, une telle limite à l'est, bien au-delà de l'emprise qui était l'objet de la demande d'autorisation préalable.

à diverses demandes d'extension des zones où l'extraction de matériaux serait autorisée. Fin 1976, la décision était ainsi de s'en tenir, à l'ouest de la commune, à une limite située à 20 m en retrait d'une canalisation d'irrigation desservant le secteur des Ayats, et de ne pas dépasser, au nord-ouest, le chemin dit Côte de Flignon ; sur le versant sud-est de la commune, l'empiètement sur la zone agricole avait de même été refusé (18).

Confirmée le 31 janvier 1977, cette position de principe était renouvelée le 27 juin 1977, le Conseil Municipal se déclarant « fermement opposé » à un projet d'extension du groupe Garon-CSR à l'est de sa zone d'exploitation, au motif que le secteur Nca « avait été déterminé en fonction du réseau d'irrigation qui longe la carrière existante, et qu'il était donc hors de question de modifier cette installation ». Pourtant, par « délibération unanime » en date du 15 septembre 1977, le Conseil Municipal renversait résolument sa doctrine antérieure, en se prononçant pour l'extension envisagée, et en acceptant le déplacement, aux frais du carrier, du chemin et de la canalisation d'irrigation. Le Groupe de Travail du 2 décembre 1977 entérinait ce revirement, et reportait en conséquence plus à l'Est la limite de la Zone Nca.

En moins de six mois, la stratégie des carrières, un instant compromise à la marge, avait ainsi forcé un nouveau seuil d'acceptabilité dans la négociation sur l'affectation du sol ; un nouvel argument était entré en jeu : le parti tiré à terme de l'emprise des carrières.

Le projet de réaménagement des carrières

Envisageant le devenir à horizon de 20 ans du site principal d'extraction, l'habileté des carriers fut de se présenter non pas comme consommateurs de sol, mais comme producteurs d'espace. Le plan de réaménagement des carrières établi par le Groupe G avec l'appui du service des Mines répond à cette fonction. Il comporte la création d'un plan d'eau, avec remise en état paysagée des terrains qui ne seraient pas noyés. Porté officiellement à la connaissance des élus locaux à l'occasion de la séance du 15 septembre 1977 du Conseil Municipal, il confère une signification nouvelle à la demande d'extension de la Zone Nca réservée aux carrières : il s'agit alors simplement de mettre en correspondance le site ouvert à l'extraction et le projet technique de réaménagement, dont les auteurs de l'esquisse du POS ignoraient l'existence lors de la

détermination de la limite antérieure, appuyée sur le tracé des canalisations d'arrosage.

Pour la collectivité publique, l'opération présente des attraits certains. Tout d'abord, la maîtrise foncière du site d'extraction lui serait rétrocédée. En outre, un plan d'eau évoque irrésistiblement l'image séduisante d'une zone de détente et de loisirs. Enfin, quoique pour partie concurrente de (voire incompatible avec) cette orientation récréative, existe l'idée d'une valorisation des ressources en eau du secteur, par une meilleure gestion de la nappe phréatique du Garon où deux collectivités ont leurs zones de captage (Syndicat intercommunal des eaux du sud-ouest Lyonnais et Syndicat intercommunal de distribution d'eau de la région de Millery-Mornant).

A cet égard, le problème était de savoir si la poursuite de l'extraction de matériaux en dessous de la cote jusqu'alors autorisée (cote 175) « était compatible avec la sauvegarde des qualités et du potentiel de la nappe » et « pouvait même dans une certaine mesure apporter un complément à la ressource en eau » (19). Sur ces deux plans, les études techniques réalisées s'avèrent positives : l'extension en profondeur de l'exploitation des carrières n'influencerait que faiblement l'hydrodynamique de la nappe, et si l'excavation créée par la gravière était utilisée pour réalimenter la nappe à partir des eaux du Garon, l'augmentation du potentiel aquifère serait de l'ordre de 100 L/s, soit 50 % de l'existant.

Pour les carrières, cette démonstration de complémentarité est la clef de voûte d'une réaction en chaîne particulièrement opportune. Sous réserve de spécifications techniques précises et rigoureuses concernant les conditions de l'exploitation, elle lève tout d'abord le verrou qui avait jusqu'alors conduit à limiter les possibilités d'extraction au niveau du Garon, de crainte que la protection de la nappe ne puisse être assurée. Désormais, l'autorisation de forage pourra être délivrée pour des strates inférieures, et jusqu'au niveau du substratum. Le gisement accroît ainsi considérablement son potentiel utile, l'extension en profondeur, pour partie sous l'eau, permettant un gain d'environ 25 m. Le plan d'eau qui résulte du creusement de la gravière devient ensuite, par la médiation de son rôle comme réservoir et pôle d'aménagement de détente, un atout déterminant pour justifier la demande d'extension en surface.

(18) Le représentant de la D.D.A. ayant observé en particulier :
• dans quelle mesure un document d'aménagement pourrait-il être fiable s'il suffit, pour déclasser un espace protégé, que les intéressés le demandent ? *

(19) Aménagement de la vallée du Garon ; synthèse des études hydro-géologiques. Ministère de l'Agriculture, D.D.A. du Rhône, déc. 1976, p. 12.

Et dans l'état d'avancement actuel du projet, la spirale de l'argumentaire se referme en définitive sur l'évocation d'un plan d'eau qui, de 18 hectares dans le dossier initial, se trouve désormais porté à plus de 50 hectares, suivant un programme d'exploitation établi sur 20 ans. C'est dire en fait que, hormis la zone où fonctionnent les installations d'accompagnement de la carrière (station de lavage, de concassage et de broyage), la quasi-totalité de l'emprise intéressée serait noyée, le prélèvement des alluvions jusqu'au substratum étant généralisé à l'ensemble du gisement. Dans cette hypothèse, les berges seraient réduites à l'Est notamment, à une étroite bande au profil incertain, plus proche sans doute d'un front de taille que d'un pan incliné en pente douce, si l'on compare la cote du plan d'eau et celle du petit plateau, aux abords du village de Millery, qui le jouterait immédiatement.

Peut-être les dispositions nouvelles qui résultent de l'application de la loi sur la protection de la nature (20) en matière d'études d'impact permettront-elles à l'autorité administrative de corriger ce que le projet comporte de trop brutal par la modification radicale qu'il instaurerait du paysage en terrasses alluviales au pied du bourg. Il reste en toute hypothèse que l'agriculture irriguée est ici condamnée.

(20) Loi du 10 juillet 1976, dont l'article 2, relatif aux études d'impact sur l'environnement, a fait l'objet d'un décret d'application en date du 13 octobre 1977.

Par la nature spécifique de son enjeu, le conflit intervenu à Millery présente sans doute des singularités qui interdisent d'en généraliser sans nuance la portée au cas des périmètres irrigués (irrigables) en espace péri-urbain. Mais son occurrence déjà est exemplaire de la précarité de l'irrigation pour promouvoir l'agriculture comme mode autonome de gestion du territoire : l'équipement hydro-agricole ne suffit pas à établir, de manière incontestée, une vocation spatiale intangible, et ne garantit pas, même dans un temps relativement court, la non-émergence de rivalités parfois dominantes. Son issue par ailleurs est représentative de la réversibilité éventuelle d'acquis a priori solides : le débat réside ici explicitement dans une dynamique de rapports de force, et, pour partie, la profession agricole (agriculteurs locaux et instances de représentation) porte la responsabilité d'une domination subie.

Enfin, les modalités de la prise de contrôle sont suffisamment « banales » (appropriation directe par surenchère sur le prix du foncier et stratégie efficace dans le débat collectif sur l'affectation des sols) pour être, le cas échéant, reproductibles en d'autres hypothèses de conflit sur l'utilisation de l'espace. La question est alors de savoir, pour le futur, si la règle du jeu inscrite dans les POS est susceptible d'être renégociée, à quel terme, et quel degré de facilité.