

« **Prospectives agricoles locales**

**et dynamiques urbaines**

**en Pays de la Loire » :**

# La place de l'agriculture dans le développement des territoires péri urbains

**Rapport final  
des résultats du projet PALDU**

Octobre 2010

Rédacteurs :

**Janick HUET**, Chambre régionale d'agriculture des Pays de la Loire

**Roger LE GUEN**, PRES l'UNAM, LARESS, ESA

**Claire RUAULT**, GERDAL

**Bertille THAREAU**, PRES l'UNAM, LARESS, ESA

**Jean-Noel CHAUCESSÉ**, Chambre d'agriculture de Loire-Atlantique

Avec le concours financier de :



Avec le concours financier du programme CAS-DAR 2006 de développement agricole et rural d'innovation et de partenariat, d'Angers Loire Métropole, de Nantes Métropole, de la Région des Pays de la Loire (CTU du Pays du Mans) et de l'Europe (FEADER – programme Leader du Pays du Mans)



Le projet dont nous rendons compte a mobilisé un nombre important d'agents de développement et de chercheurs. Nous tenons à remercier l'ensemble des participants dont les noms figurent ci-dessous pour leur implication :

- ALLAIN Isabelle, Chambre d'agriculture de la Sarthe,
- BARREAU Dominique, Nantes Métropole,
- BESNIER-RAPHEL Pierrette, Laval Développement,
- BONNEFOY Serge, Terres en villes,
- BOUCAULT Pascal, Chambre d'agriculture de Maine-et-Loire,
- BOURNAND Jean-Claude, Chambre d'agriculture de Maine-et-Loire,
- CHAUCESSÉ Jean-Noël, Chambre d'agriculture de la Loire-Atlantique,
- COISMAN Muriel, Chambre d'agriculture de la Mayenne,
- COULON-DREUX Mme, Angers Loire Métropole,
- DAVID Elise, Pays Yon-et-Vie,
- DESNOS Philippe, Trame,
- DUCHATELLE Yves, Chambre d'agriculture de la Loire-Atlantique,
- DUMONT Aurélie, Angers Loire Métropole,
- DUMONT Théo, Pays du Mans,
- HANQUEZ Barbara, Chambre d'agriculture de la Vendée,
- HUET Janick, Chambre régionale d'agriculture des Pays de la Loire,
- GERMAIN Pascal, Ecole Supérieure d'agriculture d'Angers,
- JAULIN Jacques, Chambre d'agriculture de Maine-et-Loire,
- JEANNEAU Natacha, Chambre d'agriculture de la Vendée,
- JOUSSELIN Vincent, Chambre d'agriculture de la Sarthe,
- LABZAE Pascale, Chambre d'agriculture de la Sarthe,
- LE GUEN Roger, Ecole Supérieure d'agriculture d'Angers,
- LEPAGE Delphine, Chambre d'agriculture de la Mayenne,
- LEROUX Yves, Chambre d'agriculture de la Mayenne,
- LIMEUL Sylvain, Chambre d'agriculture de la Loire-Atlantique,
- LUONG An, Chambre d'agriculture de la Mayenne,
- MICHELLUZZI Catherine, Chambre régionale d'agriculture de Poitou-Charentes,
- MOLIN Côme, Terres en villes,
- NICOLLE Claire, Pays du Mans,
- NOEL Jean-Pierre, Chambre d'agriculture de la Mayenne,
- PELON Nadine, Chambre d'agriculture de la Vendée,
- ROUX Bertrand, Chambre d'agriculture de la Sarthe,
- ROUILLE Anne, mission d'assistance au Pays Yon-et-Vie,
- RUAULT Claire, Gerdal,
- THAREAU Bertille, Ecole Supérieure d'agriculture d'Angers,
- THOMAS Marie-Claire, Trame puis Chambre d'agriculture de Maine-et-Loire,
- SIMMONET Dominique, Chambre d'agriculture de la Vendée,
- VINATIER, Eric, Angers Loire Métropole.

En outre, nous remercions tous ceux qui se sont mobilisés au cours de la démarche, qu'il s'agisse d'agriculteurs qui ont participé aux groupes de travail au cours de l'hiver 2008 (une cinquantaine au total), d'élus des communes et des intercommunalités, de responsables professionnels agricoles qui ont accompagné les travaux dans le cadre des comités de pilotage et des séminaires annuels du programme.

Enfin, rappelons ici que ce projet n'aurait pas été possible sans le soutien financier, au plan national, du Cas Dar et, au plan local, de Nantes Métropole, d'Angers Loire Métropole et du Pays du Mans.

## Sommaire

<b>I.</b>	<b>LEXIQUE</b> .....	<b>5</b>
<b>II.</b>	<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>7</b>
<b>III.</b>	<b>ORGANISATION DU PROJET ET DYNAMIQUE DE TRAVAIL</b> .....	<b>12</b>
<b>A.</b>	<b>LES ATTENDUS DU PROJET : CONNAISSANCES, ECHANGE D’EXPERIENCES ET INNOVATION POUR L’ACTION</b> .....	<b>12</b>
<b>B.</b>	<b>LA STRUCTURATION DU PROJET, LES TRAVAUX CONDUITS ET LES PRINCIPAUX RESULTATS DEJA PRESENTES</b> .....	<b>12</b>
<b>IV.</b>	<b>ATTENTES ET ENJEUX RELATIFS AU DIALOGUE FORMULES PAR LES AGRICULTEURS ET LES ELUS</b> .....	<b>15</b>
<b>A.</b>	<b>INTRODUCTION : APPREHENDER LE DIALOGUE A PARTIR DES POINTS DE VUE DIFFERENCIES DES ACTEURS</b> .....	<b>15</b>
<b>B.</b>	<b>MATERIEL ET METHODE : RENDRE COMPTE DE LA PAROLE DES AGRICULTEURS ET DES ELUS</b> .....	<b>17</b>
<b>C.</b>	<b>DU COTE DES AGRICULTEURS : DES PREOCCUPATIONS AUX ATTENTES DE DIALOGUE</b> .....	<b>17</b>
<b>D.</b>	<b>DU POINT DE VUE DES ELUS, DES ENGAGEMENTS DIFFERENCIES EN MATIERE D’AGRICULTURE</b> .....	<b>19</b>
<b>E.</b>	<b>CONFRONTATIONS...</b> .....	<b>22</b>
<b>F.</b>	<b>ELEMENTS DE CONCLUSION : CONSTRUIRE DE NOUVELLES FORMES DE DIALOGUE ENTRE ELUS ET AGRICULTEURS</b> .....	<b>27</b>
<b>G.</b>	<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>28</b>
<b>H.</b>	<b>ANNEXES</b> .....	<b>28</b>
<b>V.</b>	<b>LES PROCESSUS DE CONSTRUCTION INSTITUTIONNELLE DES RELATIONS ENTRE CHAMBRES D’AGRICULTURE ET INTERCOMMUNALITES</b> .....	<b>29</b>
<b>A.</b>	<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>29</b>
<b>B.</b>	<b>MATERIEL ET METHODE</b> .....	<b>30</b>
<b>C.</b>	<b>DES RELATIONS ANCIENNES ENTRE CHAMBRES D’AGRICULTURE ET INTERCOMMUNALITES SUR LES AGGLOMERATIONS LES PLUS URBAINES</b> .....	<b>31</b>
<b>D.</b>	<b>CE QUE PRODUIT LE DIALOGUE ENTRE CHAMBRES D’AGRICULTURE ET INTERCOMMUNALITES : ORIENTATIONS DE L’ACTION ET MOYENS POUR AGIR</b> .....	<b>34</b>
<b>E.</b>	<b>ELEMENTS DE CONCLUSION</b> .....	<b>40</b>
<b>F.</b>	<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>42</b>
<b>G.</b>	<b>ANNEXES</b> .....	<b>42</b>
<b>VI.</b>	<b>ORGANISER ET ACCOMPAGNER LE DIALOGUE AGRICULTEURS – ELUS : L’ANIMATION AGRICOLE EN TERRITOIRE PERI URBAIN</b> .....	<b>43</b>
<b>A.</b>	<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>43</b>
<b>B.</b>	<b>MATERIEL ET METHODE : LE DISPOSITIF EXPERIMENTAL MIS EN PLACE ET SES LIENS AVEC LES AUTRES VOLETS DE RECHERCHE DANS LE PALDU</b> .....	<b>45</b>
<b>C.</b>	<b>LES RESULTATS : CONSTRUCTION D’UNE PROBLEMATIQUE D’ACTION ET NOUVELLES MODALITES DE DIALOGUE ELUS – AGRICULTEURS</b> .....	<b>49</b>
<b>D.</b>	<b>LES ENSEIGNEMENTS</b> .....	<b>59</b>
<b>E.</b>	<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>73</b>
<b>F.</b>	<b>ANNEXES</b> .....	<b>74</b>
<b>VII.</b>	<b>EN GUISE DE CONCLUSION GENERALE</b> .....	<b>75</b>
<b>A.</b>	<b>L’IMPORTANCE DES ECHELLES SPATIOTEMPORELLES DANS LA REFLEXION STRATEGIQUE DES AGRICULTEURS ET DES ELUS</b> .....	<b>75</b>
<b>B.</b>	<b>DIVERSITE ET PARADOXES DES LOGIQUES DE PROJET</b> .....	<b>78</b>
<b>C.</b>	<b>LES LIENS ENTRE LES CONFIGURATIONS ET PRATIQUES DE DIALOGUE ET L’INTEGRATION DES ENJEUX AGRICOLES ET URBAINS</b> .....	<b>79</b>
<b>VIII.</b>	<b>ANNEXES</b> .....	<b>81</b>

## I. LEXIQUE

---

- ADASEA Association Départementale pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles
- AURAN Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Nantaise
- BVA Basses Vallées Angevines
- CAPLA Commission Agricole du Pays Loire Angers
- CIVAM Centres d'Initiatives pour Valoriser l'Agriculture et le Milieu rural
- CRA Chambre Régionale d'Agriculture
- DDA / DDAF Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt
- DDE Direction départementale de l'équipement
- DIREN Direction Régionale de l'Environnement
- ESA Ecole Supérieure d'Agriculture
- FDSEA Fédération Départementale des Syndicats d'Exploitants Agricoles
- GERDAL Groupe d'Etudes et de Recherches sur le Développement Agricole Local
- MAE Mesures Agroenvironnementales
- OGAF Opération Groupée d'Aménagement Foncier
- OPA Organisations Professionnelles Agricoles
- PAC Politique Agricole Commune
- PALDU Prospectives Agricoles Locales et Dynamiques Urbaines
- PLU Plan Local d'Urbanisme
- POS Plan d'Occupation des Sols
- SAFER Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural
- SCOT Schéma de Cohérence Territoriale
- TRAME Tête de Réseau pour l'Appui Méthodologique aux Exploitations



## II. INTRODUCTION

---

Comment faire pour que, dans un territoire périurbain, les points de vue professionnels des agriculteurs puissent être pris en compte à l'échelle d'aires urbaines compte tenu, d'une part, de l'implication croissante des collectivités locales dans des démarches de développement et, d'autre part, des évolutions des politiques publiques d'administration de l'agriculture et de développement - aménagement des territoires ? Tel était l'axe central du projet de recherche-développement qu'avait formulé, en 2004, un petit groupe composé de chargés de mission des Chambres d'agriculture et du syndicalisme de la région des Pays de la Loire et d'enseignants-chercheurs de l'ESA, avec le concours du GERDAL ; ce groupe s'était ensuite élargi, au gré des candidatures à l'appel d'offre CASDAR, à des chargés de mission des agglomérations d'Angers, de Nantes et du Mans.

Le cœur de ce projet consistait donc à étudier de quelle manière le développement agricole pouvait être appréhendé dans le contexte des territoires attenants à des grandes villes. Déjà, dans les années 1990, des organisations professionnelles agricoles de la région des Pays de la Loire s'étaient progressivement engagées dans un processus de *coopération* avec des grandes collectivités urbaines, les premières étant animées d'abord par le souci de pérenniser les activités agricoles dans les espaces périurbains, les secondes cherchant avant tout à préserver des espaces naturels ou non urbanisés menacés. Mais, progressivement, ces différents acteurs avaient partagé l'idée de la nécessité de travailler ensemble sur la cohabitation entre l'agriculture - où dominaient des activités intensives en espace et en main-d'œuvre, mais avec des structures d'exploitation et de marchés hétérogènes -, et des espaces résidentiels et logistiques en expansion continue.

Il faut mentionner ici tout particulièrement l'expérience acquise par la Chambre d'agriculture de Loire-Atlantique, en relation avec la ville de Nantes ; une session de la Chambre régionale avait d'ailleurs été organisée en 2004 sur ce thème. De leur côté, depuis les années 1980, les Chambres de la Sarthe et du Maine-et-Loire avaient engagé des actions en coopération, respectivement, avec les villes du Mans (concernant la « ceinture verte » mancelle) et d'Angers (concernant le devenir de l'île Saint-Aubin, et avec d'autres collectivités, celui des basses vallées angevines, à travers une OGAF agriculture - environnement).

De son côté, le laboratoire en sciences sociales de l'ESA avait ouvert en 2002 un axe de recherche pluridisciplinaire (en sociologie et en droit) sur le rôle et la place des agriculteurs dans les dynamiques de développement périurbaines, prenant comme premier terrain d'observation trois villes du Maine-et-Loire - Angers, Cholet et Saumur -, sur la base d'interviews d'élus en charge de questions urbaines liées à l'agriculture (cette étude avait été financée par le CNASEA).

Ce projet PALDU, qui arrive donc à échéance, avait été déposé en 2005 dans le cadre de l'appel d'offre national CASDAR. Il consistait à envisager de quelle façon des dispositifs de développement agricole et d'aménagement urbain pouvaient s'articuler sur les territoires angevins, nantais et manceaux. Pour cela, deux types de questions avaient été formulées :

a) Du point de vue des *organisations agricoles* : a1) comment, à l'échelle des aires urbaines, les préoccupations et les objectifs des agriculteurs peuvent-ils s'articuler avec les processus émergents d'aménagement et de développement territorial urbain ? a2) comment les organisations professionnelles peuvent-elles prendre en compte les questions des agriculteurs périurbains dans les dispositifs de développement qui s'y déploient ?

b) De leur côté, les *collectivités locales* se demandaient de quelle façon b1) elles pouvaient intégrer les orientations du monde agricole dans leurs choix d'aménagement et d'urbanisme, b2) comment elles pouvaient faire coïncider, à partir de l'échelle locale, les objectifs des agriculteurs et ceux de l'agglomération et des intercommunalités.

Soulignons le contexte politique en amont du projet PALDU. Depuis 1992, toute une série de réformes successives (affublées du nom des différents Ministres de l'aménagement des territoires qui les ont défendues au Parlement : PASQUA, VOYNET, CHEVENEMENT, GAYSSOT-BESSON, etc.) avaient porté à l'état de nécessité la sortie d'un émiettement communal presque ancestral et l'émergence concrète du principe de subsidiarité, en renforçant les compétences des collectivités territoriales supra communales (ces lois avaient également institué un niveau d'organisation supplémentaire, le pays) en matière d'aménagement et de développement économique. La prise en charge de ces nouvelles responsabilités a logiquement incité ces collectivités à considérer l'agriculture comme partie prenante de la dynamique économique et sociale de leur territoire, qu'elle devait s'intégrer dans un ensemble sociopolitique, et non plus constituer seulement une ressource foncière ou un « poumon vert » pour les villes.

Aujourd'hui, en 2010, une nouvelle dynamique s'amorce : les pouvoirs publics nationaux ont clairement affirmé leur volonté de ré-agencer l'organisation des collectivités territoriales, qui leur paraissent constituer un « millefeuille » peu lisible et partiellement redondant. Ils prévoient notamment de concentrer les régions, de diminuer le rôle des départements, d'augmenter le pouvoir des grandes métropoles urbaines, de généraliser les intercommunalités et de supprimer les pays. Si ces projets sont interprétés par beaucoup d'élus et d'acteurs de terrain en terme de rupture, ils ne rendent obsolète l'intuition centrale de notre projet, à savoir que a) près des villes, la place et le rôle des agriculteurs doivent être clairement expérimentés et débattus entre eux, ainsi qu'entre leur profession et les collectivités urbaines ; et b) des enseignements utiles peuvent en être retirés, tant pour les politiques territoriales que pour les orientations collectives et publiques de l'agriculture.

Notre projet visait donc à engager un renouvellement de l'approche du *développement agricole* dans le contexte politique et social urbain. Depuis la fin des années 1990, cette notion clé pour les activités de recherche, d'innovation et de formation continue des agriculteurs et de leurs conseillers est presque unanimement dévalorisée de l'intérieur de la profession agricole, tandis qu'elle a été renouvelée de l'extérieur (venant d'autres acteurs civils ou politiques, s'engageant dans / pour le développement rural ou local) par le surgissement d'une notion apparentée, le *développement durable*, issue du débat international lancé en 1992 au Brésil sur « l'avenir de la planète » qui, en tentant d'articuler les dimensions écologiques, économiques et sociales des activités humaines, repose fondamentalement les questions d'innovation et de changement en agriculture.

L'expression de *développement agricole* porte en elle une succession considérable de débats, de programmes et de pratiques depuis 1958 (l'institution de la « vulgarisation » en décret en agriculture). A partir de divers courants de pensée économiques et philosophiques (citons notamment, à partir de mouvements liés au catholicisme social, François PERROUX et Louis-Joseph LEBRET), la *vulgarisation* est devenue *développement* ; simultanément, un rôle phare a été dévolu aux groupes de développement et à l'institution Chambre d'agriculture. Les quarante années qui ont suivi ont été marquées par plusieurs périodes bien différentes, dont l'analyse serait ici hors de propos. Mais, les concernant, trois caractéristiques méritent d'être soulignées : a) le développement agricole s'est institutionnalisé : il a vu sa dynamique locale se réduire (« *le guichet a pris le pas sur le projet* », pour paraphraser une formule syndicale) ; b) malgré les multiples efforts de « *faire monter le maximum d'agriculteurs dans le train du progrès* », les agriculteurs y participant ont été les mieux dotés en

capital économique et en formation professionnelle ; c) réparties entre de nombreuses organisations professionnelles et économiques, les activités relevant du développement sont devenues un patchwork de messages et d'actions de plus en plus lié à des stratégies agroalimentaires organisées en « filières » : le développement agricole est devenu une affaire de métiers plutôt que de territoires. Au point qu'aujourd'hui, le type d'activités relevant du domaine du développement agricole concerne avant tout les relations de l'agriculture avec l'industrie agroalimentaire, le commerce d'agrofouritures, et l'expression « développement agricole » suggère le plus souvent l'idée d'un passé révolu.

Depuis les années 1980, les diverses tentatives de renaissance le concernant se sont vu affublées d'adjectifs censés traduire d'autres perspectives, comme « local », « rural », et bien sûr maintenant « durable »... La question contemporaine du développement est ainsi posée en termes d'alternative normée : il *faut* revenir à la base, il *faut* élargir la perspective, il *faut* raisonner projet, il *faut* rendre les modes de production éco-compatibles, etc. Si bien qu'il paraît légitime de poser et de traiter la question suivante : à présent, que peut signifier *faire du développement agricole* ?

Pour y répondre, il est intéressant de s'appuyer sur des tentatives de réflexion établies à partir de différents groupes sociaux et professions. La réflexion contemporaine sur le développement agricole gagne à être séparée, au moins un temps, des logiques institutionnelles et même à mettre à distance les expériences des acteurs de l'agriculture. C'est ce que proposent des auteurs aussi divers que François PERROUX, Alain TOURAINE ou Amartya SEN, pour lesquels le développement est *un travail mené par des acteurs, un travail qu'ils effectuent sur eux-mêmes, en vue de modifier leur réalité et qui fasse sens dans la société*. Donc un effort réflexif qui repose sur - qui entraîne aussi - une capacité collective de s'orienter selon le mouvement de la société toute entière. Pour cela, le développement suppose la créativité et l'inventivité individuelles et collectives ; il met donc de côté, le temps de cet investissement, les politiques, les organisations et les programmes qui occupent la place et qui, en agriculture, font débat depuis de nombreuses années. Le travail de développement est donc à la fois mobilisateur et valorisant et, de ce fait, exigeant et dérangeant.

Dans la situation présente de l'agriculture aussi bien que des villes, l'expression de *développement durable* – qui est ambiguë parce qu'elle est portée à l'état explicite de valeur morale et à l'état implicite d'opportunité marchande - traduit le mouvement en cours et l'ampleur de la tâche : il s'agit pour les acteurs territoriaux, notamment les producteurs de biens marchands, de participer à la construction de biens communs d'une dimension inédite, qui concernent l'eau, l'air, la biodiversité, les paysages ; bref, la question de la « vivabilité » d'une humanité considérée dans un monde physique fini et fragile. Désormais, l'agriculture, comme la ville, n'est plus une question fermée pour spécialistes ; elle est entrée dans des débats croisant l'alimentation, la santé, le respect de la diversité biologique, l'accès aux espaces... De nouveaux agencements d'arguments et de relations sont en cours pour en débattre et pour savoir quoi faire, parmi les agriculteurs et avec les autres.

Si l'héritage du développement agricole est donc à reprendre, le mouvement collectif de réinvention de l'agriculture n'est encore pas clairement défini. Pour le monde agricole, promouvoir ce type d'activité qu'on appelle le développement est donc aujourd'hui une question primordiale mais difficile. Effort sur soi, effort vers le monde, le développement agricole nécessite le dialogue et la recherche d'agencements de points de vue qui sont à présent multiples ; en tout cas, pour le monde agricole, qui est sollicité pour des enjeux de plus en plus divers et complexes et par une pluralité d'acteurs qui entendent se mêler de ses affaires. D'ailleurs, la construction initiale de ce projet PALDU en était une forme de traduction, réunissant des agents d'organisations professionnelles, des enseignants-chercheurs et des chargés de mission de collectivités urbaines...

Pour cela - c'est une proposition que d'aucuns jugeront sans doute quelque peu paradoxale -, il est nécessaire de se centrer sur la dimension proprement agricole du développement, de faire comme on dit - de façon délibérément péjorative - de « l'agricolo-agricole », mais en l'incluant dans les dimensions de la durabilité. Ce fut, dans ce projet, tout l'enjeu des groupes locaux de prospective et du retour de leurs travaux aux élus locaux. Il ne s'agit pas donc de considérer que la question du développement agricole serait seulement l'affaire des agriculteurs mais qu'il s'agit aujourd'hui d'accompagner prioritairement un groupe professionnel, à la fois de plus en plus segmenté et de plus en plus exposé à des pressions sociétales, à des processus de discussion ouverts, en quelque sorte « par principe », aux autres acteurs sociaux locaux.

Du point de vue du changement *culturel* qui caractérise ce basculement, l'agriculture périurbaine est un observatoire sociologiquement fécond et un terrain d'action particulièrement intéressant. Car, dans un espace occupé par une grande diversité de milieux professionnels et sociaux, elle est une sorte d'analyseur des contextes auxquels les agriculteurs sont de plus en plus confrontés sur toutes sortes de territoires. Ils sont en quelque sorte sommés de dire - y compris aux représentants élus des populations locales - ce qu'ils font et ce qu'ils sont, de justifier le contenu et les orientations du monde professionnel qui est fait de micro mondes de plus en plus distants. Ils voient venir vers leurs exploitations une multiplicité d'attentes, souvent contradictoires et ils ont à vivre avec. Pour une profession qui a eu tendance à considérer son utilité sociale comme évidente et sa position comme nécessairement spécifique, la réponse à ces pressions sociétales est d'autant plus complexe qu'elles s'expriment sur un double plan : un plan *général*, en termes de politiques publiques et de marchés globalisés, et en *particulier*, en termes de proximité et de spécificité.

D'où, dans ce type de dispositif qu'a constitué PALDU, l'importance des agents de développement : de leur rôle d'aide à la réflexion, de leur travail d'intermédiation, dans des dialogues dont les contours et les acteurs sont à définir en fonction des enjeux et des problématiques spécifiques. Leur travail était difficile car, outre l'accompagnement du changement chez les autres, les agents se trouvaient aussi en face d'un défi de réflexion, et même de recherche, qui concernait le changement pour eux-mêmes, dans un contexte où la pression du temps s'impose à eux tout particulièrement. Ce dispositif de recherche-développement fut donc aussi l'occasion d'investir le domaine de *l'animation du développement territorialisé* en contexte urbain, compte tenu de fortes contraintes d'emploi du temps et de liaisons interinstitutionnelles de plus en plus formalisées.

Entraînant des tensions parfois rudes entre habitudes et nouveautés de méthode et d'organisation, PALDU fut donc aussi l'occasion d'un investissement pour conduire un type de démarche qui intègre deux dimensions : la territorialisation du développement dans un contexte urbain ; un cadre institutionnel à base de projets, entraînant de fortes contraintes d'emploi du temps et d'articulation de dossiers. En plus des groupes de prospective – cf. la partie I de ce rapport -, les journées d'exposés – débat que nous avons organisées avec les agents des Chambres d'agriculture et de collectivités locales sur leur rôle dans le déroulement d'actions concernant l'agriculture dans différentes villes de la région ont donc été riches de pistes de réflexion sur cette figure de métier encore en émergence.

Ce projet a enfin été l'occasion d'associer aux points de vue des agriculteurs et des agents de développement celui de *chercheurs en sciences sociales* engagés dans une approche compréhensive du tissu agricole et du développement local à proximité des villes. Même si l'agencement de points de vue multiples traverse toujours des moments de crise, liés aux différences de production, de rythme et de manière de penser une même réalité, leur rôle a pu ici s'exercer pleinement et de façon originale pour les différentes parties concernées. Et ce n'est pas si fréquent, tant les métiers sont

aujourd'hui socialement divisés en mondes sociaux étanches. A l'avenir, les activités de développement territorial ne pourraient-elles pas être des occasions de recherche régulières, favorisant l'échange de pratiques et d'arguments entre chercheurs, conseillers, agriculteurs et pourquoi pas élus et cadres des collectivités locales ?

\*\*\*

La synthèse des résultats du projet PALDU entend répondre à trois questions complémentaires concernant l'accompagnement des acteurs agricoles et territoriaux :

- Comment promouvoir une participation active des agriculteurs dans des dynamiques territoriales urbaines ?
- En fonction des pratiques et des dispositifs de développement existant dans ces territoires, dans quelle mesure peut-on considérer que notre projet a débouché sur des démarches et méthodes d'intervention valables dans des contextes périurbains ?
- Comment le projet PALDU a-t-il contribué à intégrer les enjeux agricoles dans le développement des territoires périurbains ? Au-delà de l'expérimentation micro-locale, comment a-t-il aidé à construire les conditions institutionnelles d'un dialogue entre la profession agricole et des collectivités territoriales ?

Ce rapport final entend répondre à trois objectifs principaux :

- Rechercher les modalités pertinentes d'une réflexion positive entre agriculteurs sur leur métier, dans un contexte urbain.
- Articuler cette réflexion avec les points de vue des élus locaux, en sachant que ceux-ci sont placés dans des positions très diverses, tant en ce qui concerne l'agriculture que l'aménagement et que, par ailleurs, leurs espaces – temps ne s'agencent pas spontanément, loin s'en faut, à ceux des agriculteurs.
- Préciser le rôle d'animation des agents de développement, en le resituant par rapport à leur métier de conseiller. Pour cela, la mise en commun de leur expérience d'animation territoriale dans ou en dehors de PALDU a constitué une source de réflexion précieuse, en vue de former peut-être demain une sorte de plate-forme régionalisée d'échange d'expériences de développement en périurbain.

Cette synthèse de nos travaux de recherche - action sur le développement agricole en contexte périurbain suggère donc de nouveaux questionnements qui pourraient être ensuite prolongés entre les différents types d'acteurs ici mobilisés - les agents de développement, les agents de collectivités, les chercheurs, les représentants des agriculteurs et des élus - et répercutés dans leurs institutions. Des prolongements orientés bien sûr vers l'idée qu'il s'agit que les agriculteurs et les élus locaux soient pleinement co-acteurs du développement de leurs territoires. Et plus largement, vers l'idée - qui est celle de tout projet CASDAR - de créer des dispositifs et des méthodes de développement qui soient appropriables en d'autres lieux (ici autour de petites villes de la région, et dans d'autres régions) -. Le savoir-faire issu de ce projet constituerait ainsi une ressource qui prendrait place dans une « caisse à outils » du développement en plein renouvellement.

### III. ORGANISATION DU PROJET ET DYNAMIQUE DE TRAVAIL

La partie précédente a rappelé les questionnements à l'origine du projet et souligné en quoi ils étaient toujours d'actualité. Pour achever la présentation du projet, restent à présenter de façon synthétique : ses attendus, sa structuration, les travaux conduits et les principaux résultats déjà présentés et sa dynamique de travail.

#### A. Les attendus du projet : connaissances, échange d'expériences et innovation pour l'action

Ils étaient au nombre de trois :

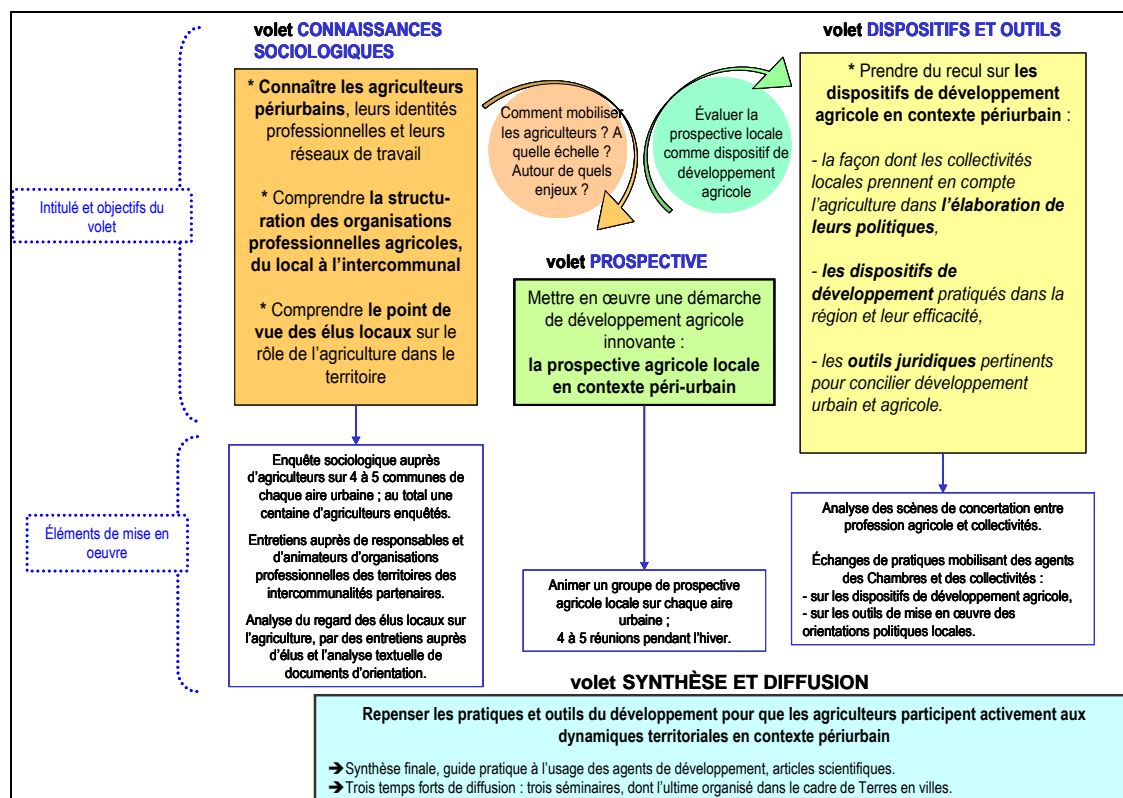
1. Faire progresser nos connaissances des agriculteurs périurbains, d'un côté (leurs identités, réseaux, activités, besoins, etc.) et, de l'autre côté, des attentes des collectivités locales concernant l'agriculture.
2. Partager et faire progresser nos savoirs et savoir-faire des politiques et outils d'urbanisme, des pratiques de développement agricole en contexte périurbain et des dispositifs de dialogue entre profession agricole et collectivités.
3. Pour, *in fine*, innover, en testant des démarches d'intervention locale auprès des agriculteurs et en proposant des dispositifs et outils adaptés au contexte périurbain.

Les publics cibles à qui doivent profiter les résultats du projet étaient :

1. Les élus des organisations professionnelles agricoles et des collectivités.
2. Les agents de développement agricole et des collectivités (développement local, urbanisme, etc.).
3. Indirectement, les agriculteurs et les citoyens.

#### B. La structuration du projet, les travaux conduits et les principaux résultats déjà présentés

Le schéma suivant présente la décomposition par volets du projet et, pour chacun d'eux, les principaux éléments de mise en œuvre tels qu'envisagés au démarrage du travail.



### **\*Le volet connaissances sociologiques**

Il a reposé sur :

- Des *entretiens individuels semi-directifs auprès de 80 agriculteurs* de 3 sites sur Angers, Nantes et Le Mans, s'étendant sur 4 à 6 communes, complétés par quelques entretiens auprès de responsables et animateurs d'OPA. Ces travaux de terrain ont été menés au printemps 2007. Ils nous ont montré que ces agriculteurs sont divers. Divers dans leurs systèmes de production. Divers dans leur perception de leur contexte de travail et dans leurs préoccupations qui sont à la fois liées à leur système de production et à leurs projets d'exploitation. Divers dans leurs logiques (agriculture de production, de service ou de main d'œuvre, de valorisation d'un patrimoine familial, de loisir). De plus les dynamiques de dialogue entre eux sont contrastées d'un site à l'autre : alors que des réseaux denses de dialogue existent sur certains territoires, sur d'autres, nous observons une profession agricole segmentée, où les producteurs ont peu d'occasions d'échanger entre eux, où ils se considèrent comme des professionnels aux métiers différenciés et avec peu d'enjeux partagés. Partout, certains producteurs apparaissent isolés, il s'agit en premier lieu des agriculteurs dits de loisir (pour lesquels l'agriculture est un hobby), ils ne sont pas considérés comme agriculteurs et n'ont pas de relation avec les « professionnels ». Les éleveurs professionnels de chevaux et les maraîchers sont également le plus souvent isolés localement. Dernier résultat utile pour la suite de notre démarche, les groupes professionnels locaux ne s'inscrivent pas dans les limites d'une seule commune comme cela a pu être souvent observé en milieu rural, ils se structurent à l'échelle de 3 à 4 communes. Ces travaux nous ont ainsi amenés à préciser la complexité et les enjeux des démarches de développement agricole dans ces territoires. Ces résultats étaient au cœur du 1<sup>er</sup> séminaire PALDU.
- Des *entretiens auprès d'une vingtaine d'élus des intercommunalités urbaines* d'Angers, Nantes et Le Mans. Des premiers résultats présentés au deuxième séminaire (janvier 2009), rappelons la bonne connaissance qu'ont les élus de l'agriculture et d'agriculteurs à l'échelle locale, communale surtout, et leur souci quasi général de préserver l'agriculture sur leur commune... mais le peu de références qu'ils font à des débats entre élus sur l'agriculture. Les élus ont aussi des visions diverses des « fonctions » que doit remplir l'agriculture et de sa place sur le territoire. Ces entretiens ont également permis de soulever des préoccupations et des attentes des élus vis-à-vis de l'agriculture que nous développerons dans cette synthèse, en les confrontant à celles des agriculteurs, issues principalement du volet « prospective ».

### **\*Le volet dit « prospective »**

Il a consisté à expérimenter sur trois sites, autour d'Angers, Nantes et Le Mans, une démarche d'intervention locale auprès des agriculteurs. Sa finalité était que les agriculteurs du territoire produisent une connaissance précise des difficultés qu'ils rencontrent aujourd'hui dans l'exercice de leur métier, qu'ils travaillent ensemble à élaborer des pistes de solutions pour l'avenir, en les mettant en rapport ces résultats avec les perspectives d'aménagement et de développement liées aux PLU et au SCOT. Il s'agissait ensuite de discuter ces propositions avec les élus locaux de leur territoire. 3 groupes de 10 à 20 agriculteurs ont été accompagnés de la formulation des problèmes et des pistes d'action, à leur présentation et au débat avec les élus locaux. Les « produits » de ces expérimentations ont été développés au séminaire de janvier 2009. Dans cette synthèse, nous présenterons dans le détail la démarche et les enseignements que nous avons pu en tirer sur le plan de la conduite de démarches de développement agricole local en périurbain et de dialogue entre le monde agricole et les élus politiques.

### **\*Le volet échange de pratiques entre agents des Chambres et des collectivités**

Deux groupes ont été constitués avec l'objectif de faire travailler ensemble des agents des Chambres d'agriculture et des intercommunalités intervenant sur les cinq principales agglomérations des Pays de la Loire (Angers, La Roche-sur-Yon, Laval, Le Mans et Nantes). Pour l'un de ces groupes, l'échange portait sur les outils juridiques permettant de concilier développement urbain et agricole. Ce travail auquel ont participé une quinzaine d'agents de Chambres et de collectivités a nourri la partie du séminaire de la Chapelle-sur-Erdre (janvier 2009) intitulée « *La question centrale du foncier : outils et expériences pour protéger les espaces agricoles* ». Pour l'autre groupe, l'échange de pratiques entre agents des Chambres et des collectivités a porté sur la description, autour de chaque ville, des dispositifs de dialogue entre les institutions agricoles et urbaines, et sur l'analyse de 4 actions menées justement dans le cadre de ce partenariat institutionnel. Là encore, il a associé une quinzaine d'agents des deux bords ; il a aussi reposé sur un travail de collecte et de retranscription d'informations réalisé par Sylvie GAUTHERIE dans le cadre de son Mémoire de fin d'études (licence professionnelle, Université de Nantes). Ce travail, conduit essentiellement en 2009, a nourri cette synthèse, autant pour la partie sur les processus de construction institutionnelle du dialogue que pour celle consacrée à l'organisation et l'accompagnement du dialogue.

### **\*Le volet communication**

Le programme était ambitieux : nous avons organisé 3 séminaires qui ont été des moments privilégiés de présentation de nos travaux, mais aussi de leur enrichissement par les échanges qu'ils ont suscités. Nous avons totalisé 400 participations à ces 3 temps forts.

## **IV. ATTENTES ET ENJEUX RELATIFS AU DIALOGUE FORMULES PAR LES AGRICULTEURS ET LES ELUS**

---

### ***A. Introduction : appréhender le dialogue à partir des points de vue différenciés des acteurs***

Comment intégrer les enjeux agricoles dans la construction et la conduite d'un projet de territoire, en contexte périurbain ? Telle est la question qui a sous-tendu nos travaux durant ces trois années. Nous avons exploré trois dimensions structurantes de ce questionnement :

- Quelle est la capacité des agriculteurs et de leurs organisations, des élus, à produire et à faire valoir un point de vue spécifique, agricole ou urbain, et à s'engager dans le dialogue nécessaire à leur confrontation ?
- Quelles sont les marges de manœuvre des élus locaux pour agir ? Et en particulier, quels sont les outils juridiques des collectivités pour intervenir sur la gestion du foncier ?
- Quels sont les choix des élus et des agriculteurs et quels sont leurs déterminants ? Quelles sont les logiques d'action des producteurs ? Comment se construisent les orientations stratégiques des élus ?

Nous traitons dans ce rapport de la première dimension. Les autres questions ayant fait l'objet d'écrits ou de présentations spécifiques<sup>1</sup>. Nous nous centrerons sur la question du dialogue, c'est-à-dire sur ce que recouvre la relation agriculteurs - collectivités.

#### ***1. Comment aborder la question du dialogue ?***

Un certain nombre de travaux de recherche et de réflexions d'acteurs tendent depuis quelques années à se centrer sur les procédures de concertation ou de dialogue instituées dans le cadre de la mise en œuvre des politiques publiques. Ces processus institutionnels existent et constituent pour partie le cadre des relations entre le monde agricole et celui des collectivités (nous y reviendrons dans la partie suivante). Pour autant, il nous semble important de ne pas penser le dialogue uniquement ou d'abord en termes de procédures instituées dans la mesure où, d'une part, des processus de dialogue peuvent émerger dans un cadre non-institutionnel et, d'autre part, l'activité de dialogue n'a pas de sens en elle-même. Elle renvoie à des objectifs et des enjeux autour de différents objets, sur lesquels la confrontation des points de vue et des positions qui y sont associées est nécessaire pour arriver à définir des orientations et/ou mener des actions. Soulignons d'ailleurs que les acteurs formulent des attentes de dialogue en lien avec des préoccupations qui ne sont pas limitées à la mise en œuvre des politiques locales. En l'occurrence nos travaux de terrain montrent que les questions sur lesquelles les agriculteurs et les élus souhaitent dialoguer entre eux ou avec d'autres acteurs locaux sont multiples : la cohabitation entre agriculteurs et résidents, l'aménagement du territoire et l'urbanisme, l'intervention foncière, l'évolution des activités et des pratiques agricoles et les déplacements ou encore la main-d'œuvre (voir annexes A et B). Nous verrons que le dialogue est alors pensé soit comme une modalité pour faire valoir un point de vue dans le cadre de procédures politiques instituées, soit comme une démarche de travail relative à des problèmes pratiques. Dans l'un et l'autre des cas, c'est l'objet même du dialogue qui conditionne les configurations souhaitables ou attendues de l'échange.

Ainsi, notre questionnement sur le dialogue s'inscrit avant tout au sein d'une réflexion sur la mobilisation et la mise à contribution des acteurs dans les processus de développement agricole et local dans les territoires périurbains. En partant de la formulation de problèmes

---

<sup>1</sup> En particulier : (GERMAIN et al. 2010 ; THAREAU 2009 ; THAREAU et al. à paraître)

pratiques par les agriculteurs et des projets portés par les élus, il s'agit d'identifier ce sur quoi les acteurs locaux souhaitent travailler ensemble dans une perspective de résolution de problèmes et/ou de mise en œuvre de projets. **Cette première partie vise ainsi à caractériser les attentes en matière de dialogue : quels sont les objets à propos desquels élus et/ou agriculteurs souhaitent échanger ? A leur propos, quelles sont les formes de dialogue souhaitées ? Quelles sont les conditions de ce dialogue ?**

## **2. Le dialogue comme confrontation de points de vue**

Nous avons choisi de travailler à partir des **points de vue** de deux types d'acteurs : **les agriculteurs et les élus**. Cette hypothèse de travail se fonde sur deux arguments : les agriculteurs, d'une part, et les élus, de l'autre, représentent deux types d'acteurs dont les choix sont déterminants pour l'évolution des activités agricoles sur le territoire. Nous partons du postulat que les agriculteurs sont les mieux placés pour formuler les problèmes à résoudre pour le maintien ou le développement de leurs activités. A partir de là, nous envisagerons les modalités pertinentes pour accompagner la construction d'un point de vue professionnel et le faire valoir. Ces deux dimensions du travail de développement peuvent mobiliser les organisations professionnelles. C'est donc en partant des problèmes formulés par les agriculteurs que nous entendons discuter des modalités pertinentes de mobilisation d'un ensemble d'acteurs du monde agricole. Nous postulons également que les élus sont les mieux placés pour formuler les conditions de la prise en compte des enjeux agricoles dans la définition des politiques territoriales. Nous envisagerons donc les modalités d'engagement des élus et d'autres acteurs des collectivités (agents) dans des dispositifs de travail locaux à partir des problèmes et attentes formulés par les élus.

Reprenant l'acception du linguiste Luis PRIETO (PRIETO 1975), nous entendons par *point de vue* l'angle cognitif et pratique sous lequel les sujets connaissent la réalité. Défini à partir des activités qu'ils exercent dans des positions sociales objectivement situées (définies indépendamment de leur volonté) et inscrites dans des trajectoires qui prennent elles-mêmes leur sens dans le contexte de systèmes sociaux déterminés, leurs points de vue se traduisent dans leurs façons de parler des choses.

Ainsi, la question des interactions entre développement de l'agriculture à proximité des villes et développement urbain est envisagée en tant que mettant en jeu des schèmes de perception et d'évaluation de nature différente entre agriculteurs et élus d'un même territoire. Les points de vue des élus et des agriculteurs sont ainsi par nature différents. Les premiers se situent dans une perspective territoriale : ils expriment une demande liée à leur collectivité locale (donc en termes de modes de vie, d'activité, d'environnement rapportés au territoire qui les concerne). Les seconds s'expriment d'abord en tant qu'acteurs professionnels, ils réfléchissent à des pistes d'action dans le but de maintenir ou développer l'agriculture, et en particulier leurs activités. Ils expriment une perspective liée aux conditions de développement de leurs activités et à la pérennité de leurs structures d'exploitation. Cela peut concerner des intérêts sectoriels peu reliés aux territoires locaux (marchés, politique sectorielle). Pour autant, les points de vue de chacun de ces deux types d'acteurs peuvent eux-mêmes recouvrir une certaine diversité. Par exemple, pour les élus, cette diversité de points de vue se caractérise par des visions différenciées de l'engagement souhaitable des collectivités dans le développement agricole sur le territoire. Elle est liée à leurs relations, formelles ou informelles, avec les agriculteurs ; à leur participation à des dispositifs institutionnels à la croisée des champs politique et professionnel agricole ; à leurs positions partisans dans un champ politique, liées à leurs rôles dans des institutions locales, allant de l'échelle communale à celle de l'agglomération, voir au-delà (Conseils général et régional) ; à leurs trajectoires professionnelles et sociales, plus ou moins liées au champ professionnel agricole (THAREAU et al. à paraître). Dans cette première partie, nous tenterons donc de rendre compte des attentes formulées en matière de dialogue à partir de la diversité des points de vue des acteurs locaux.

Mais il s'agira ensuite de se questionner également sur les conditions de la production de ces points de vue (partie IV). D'ores et déjà, soulignons qu'une partie des matériaux

mobilisés résultent d'un processus de construction de connaissance mené dans le cadre du programme Paldu.

## ***B. Matériel et méthode : rendre compte de la parole des agriculteurs et des élus***

Cette partie se fonde en particulier sur deux types de matériaux :

- *L'expression par des agriculteurs de leurs problèmes, de pistes de travail et d'attentes en matière de modalités de travail.* Ces points de vue sont formulés dans le cadre des groupes prospective, initiés et animés dans le programme Paldu.
- *L'expression par des élus de leurs projets relatifs à l'agriculture du territoire et de leurs attentes en matière de travail avec le monde agricole.* Ces discours ont été recueillis dans le cadre d'entretiens semi-directifs auprès de 20 élus de communes et/ou d'intercommunalités urbaines des Pays de la Loire (5 enquêtés de la communauté urbaine de Nantes, 8 de la communauté d'agglomération d'Angers et 7 du Pays du Mans). Nous avons choisi des élus concernés<sup>2</sup> par les questions agricoles du fait de leurs responsabilités intercommunales ou communales.

## ***C. Du côté des agriculteurs : des préoccupations aux attentes de dialogue***

Les attentes des agriculteurs en matière de dialogue avec les collectivités à propos de l'agriculture sont indissociables des problèmes qu'ils se posent à propos de leurs activités et de l'avenir de ces activités près de la ville. Ces problèmes prennent sens au regard de leurs conceptions du métier et de leurs objectifs, ainsi que de leur analyse des interactions entre leurs activités et le développement urbain. Ces problèmes relèvent des enjeux de sécuriser ou d'améliorer les conditions d'exercice de leurs activités ou de développement de leurs entreprises. Il s'agit en particulier de sécuriser l'accès à la terre : comment faire pour que les agriculteurs puissent louer ou acheter des terres ? Comment assurer le maintien des terres en zone agricole, éviter leur urbanisation ? Cela renvoie également à des difficultés de travail (liées aux déplacements, ou à l'intrusion de promeneurs sur les exploitations par exemple) ou à des inquiétudes sur la pérennité des activités (évolution de la rentabilité des entreprises, installation) etc. (tableau 1). Ces problèmes renvoient à des visions bien différenciées. Ces différences s'expliquent pour partie par des situations et des trajectoires sociales très hétérogènes des producteurs (productions, âge et moment dans la carrière, situation géographique de l'entreprise) ; ainsi, les arboriculteurs angevins formulent des problèmes assez spécifiques, liés à l'emploi des salariés ou à l'accès à la ressource en eau. Elles peuvent également être le produit des échanges locaux entre pairs, dont le groupe de prospective est un des moments. Par exemple, la question du renouvellement des exploitants est essentiellement soulevée pour le groupe du Mans, même si les conditions locales de l'installation des agriculteurs ne sont pas objectivement très différentes des autres sites.

Dans le cadre du travail mené avec les groupes d'agriculteurs, ces derniers ont été amenés à traduire ces problèmes ou préoccupations en pistes de travail. Il s'agit alors d'intervenir sur : l'incertitude foncière (planification et mise en place de dispositifs de compensation des agriculteurs) ; la cohabitation en milieu périurbain ; les projets d'aménagement de l'espace

---

<sup>2</sup> Les agents des Chambres d'agriculture et des collectivités nous ont cité les élus qui sont intervenus dans des actions intercommunales impactant l'agriculture. Nous avons sélectionné la plupart d'entre eux, plus quelques-uns n'exerçant pas de responsabilité intercommunale, pour diversifier l'échantillon selon la position des élus dans l'institution politique locale.

(faire prendre en compte les déplacements agricoles dans les projets de voirie, améliorer l'accessibilité des zones agricoles pour les salariés).

A travers ces pistes de travail s'exprime une certaine vision des buts possibles du dialogue. Il s'agit dans tous les groupes de travailler sur deux types d'objet :

- La prise en compte des enjeux professionnels dans la définition des politiques de développement du territoire pour assurer les conditions du maintien et de l'évolution de l'agriculture.
- L'évolution des structures d'exploitation (question de l'installation), des activités (y.c. vente directe) et des pratiques agricoles (agriculture biologique, agri-environnement). Ces objets sont le plus souvent renvoyés à un entre-soi professionnel.

### **1. Des pistes d'action relevant des registres stratégique et pratique**

Deux registres du dialogue peuvent être identifiés. Le registre stratégique : il s'agit de dialoguer pour améliorer la capacité du groupe à peser sur une décision ; le registre pratique : il s'agit de dialoguer pour savoir quoi faire.

Les agriculteurs souhaitent trouver les moyens de faire valoir leur point de vue (registre stratégique) à propos de différents problèmes. Il s'agit principalement des effets des choix d'aménagement sur l'activité agricole : comment faire pour que les élus prennent en compte les effets de ces choix sur l'agriculture ? Et des besoins spécifiques d'aménagement pour l'activité agricole (par exemple relatifs à la voirie). Il s'agit donc de produire une connaissance spécifique fine, un regard agricole sur les choix d'aménagement souhaitables, de la faire valoir dans le cadre des travaux préparatoires à l'écriture des documents de planification. Pour cela, ils considèrent que deux conditions doivent être remplies :

- **Etre bien informés sur les procédures d'aménagement (échanciers et contenus) pour intervenir au bon moment** : les agriculteurs soulignent le fait que la dissymétrie de connaissance en matière d'aménagement et d'urbanisme en particulier limite leur engagement. Nous y reviendrons.
- **Asseoir la légitimité de la parole des agriculteurs auprès des élus** : les agriculteurs envisagent ainsi de travailler entre eux pour construire une vision partagée de la valeur agricole des espaces et pour proposer un projet agricole sur ces espaces. Par l'expertise locale qu'ils comptent produire, ils souhaitent renforcer leur légitimité en tant qu'interlocuteurs des collectivités dans le cadre des choix d'aménagement. Au sein des groupes prospective, les agriculteurs se questionnent aussi parfois sur la composition du groupe, le nombre de participants et les liens entre le travail des agriculteurs locaux et les organisations professionnelles : en quoi ces dimensions donnent ou non du crédit à la connaissance produite ? Nous reviendrons dans la partie IV sur les résultats de l'expérience prospective au regard de ce questionnement.

Cette dynamique de renforcement de la capacité des agriculteurs à contribuer et infléchir des choix d'aménagement est soutenue dans une certaine mesure par les élus en charge de l'agriculture. Ils ont en effet besoin de négocier au sein de l'intercommunalité leur position relative à l'agriculture. Le fait de fonder cette position sur une expertise ou un projet d'un groupe d'agriculteurs reconnus sur le territoire peut renforcer leur position.

L'enjeu de dialoguer pour construire de nouvelles modalités d'action sur le territoire (registre pratique) est partagé par nombre d'agriculteurs rencontrés. Cela peut concerner l'agriculture : par exemple les questions relatives à l'installation, à l'évolution des modes de commercialisation. Ce sont alors des pistes de travail que les agriculteurs considèrent pour la plupart comme des questions professionnelles ou sectorielles et dans ce cas ils comptent les travailler entre agriculteurs, ou avec des partenaires choisis en fonction de leurs

compétences spécifiques (faciliter le recrutement des salariés en travaillant avec le pôle emploi et/ou des centres de formation, par exemple). Cela peut concerner l'évolution de leurs pratiques ou l'invention de dispositifs de travail autour de questions émergentes : les agriculteurs identifient des problèmes, notamment autour des questions foncières ou de l'installation mais ont des difficultés à en cerner précisément leurs causes (cela relève parfois d'autres acteurs, comme le comportement des propriétaires ou le développement de l'habitat en zone agricole). Les pistes de solution suggérées dans le cadre de leurs travaux restent relativement floues ou indéterminées. Pour avancer sur ces questions et préciser des pistes de solution, ils sont demandeurs de réflexion avec d'autres, et en particulier avec les élus.

A chemin entre ces deux registres de dialogue principaux, les agriculteurs ont formulé des projets de communication auprès des riverains et des élus à propos de leurs activités. Il s'agit d'améliorer l'acceptation de leurs activités par les autres habitants localement. Ici, il ne s'agit pas de dialoguer pour savoir quoi faire, il ne s'agit pas vraiment non plus de dialoguer pour influencer. Les agriculteurs formulent plutôt les modalités de la mise en œuvre d'une piste de travail dont l'objectif est de faciliter l'exercice de ces activités dans un voisinage urbain. De fait, les élus sont ici associés à la fois comme une cible de l'action (il peut être utile qu'ils connaissent mieux l'agriculture dans le cadre de leurs missions), et comme des relais de la vision professionnelle auprès des riverains.

## ***2. Organiser le dialogue en fonction des problèmes à traiter : des attentes en matière de dialogue différentes selon les objets***

La configuration du dialogue envisagée dépend des objets à traiter (tableau 1). La raison principale qui explique le souhait des agriculteurs de travailler avec les élus est que **les pistes d'action qu'ils imaginent pour résoudre leurs difficultés relèvent pour tout ou partie de la compétence des élus**. De fait, ces compétences se trouvent mobilisées autour de plusieurs sujets : la protection des espaces de travail, la cohabitation avec les riverains, le déplacement des agriculteurs, et de manière plus marginale, le déplacement des salariés. Assez souvent, l'identification du type d'élu concerné reste floue. Pour autant, **l'échelle communale et le maire sont des interlocuteurs plus souvent cités que les élus intercommunaux**. D'autres interlocuteurs compétents sont imaginés autour de sujets comme la gestion de l'eau (administration) ou l'emploi salarié (Agence pour l'emploi).

### ***D. Du point de vue des élus, des engagements différenciés en matière d'agriculture***

Les attentes formulées par les élus en matière de dialogue avec le monde agricole sont très liées à la vision qu'ils ont de l'engagement souhaitable des collectivités pour le maintien ou le développement de l'agriculture sur leur territoire.

***Parmi les élus, des engagements différenciés.***

Les élus ont des visions différenciées du (ou des) rôle(s) de l'agriculture au regard de sa contribution au développement de leurs territoires. Nous avons montré (THAREAU et al. à paraître) que ces conceptions étaient variées et parfois complexes, elles mettent en évidence cinq rôles principaux :

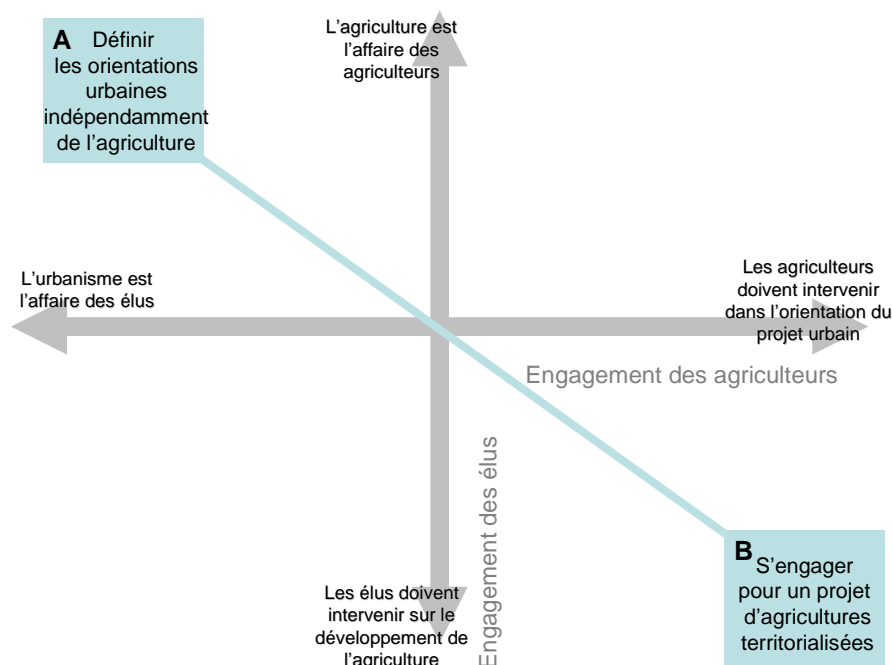
- Produire en participant à la dynamique du secteur agro-alimentaire local,
- Contribuer à aménager le cadre de vie urbain,
- Gérer des espaces naturels et aider à résoudre des problèmes environnementaux,
- Répondre à des demandes de produits locaux de qualité,
- Créer du lien pour une « campagne vivante ».

A travers leur action, une majorité d'élus entendent **contribuer à orienter l'évolution de l'agriculture dans le sens d'un renforcement de ces rôles territoriaux** (tels que définis plus haut). Il s'agit donc pour eux à la fois de contribuer à l'amélioration des conditions de travail des agriculteurs et du développement de leurs exploitations, mais aussi d'encourager et/ou contraindre certaines évolutions des structures, des activités et des pratiques. Par exemple, améliorer la reprise des exploitations, encourager les activités d'accueil, veiller au maintien de certains paysages emblématiques. Cette posture est renforcée par le fait que ces élus sont, au sein de l'intercommunalité, en situation de devoir justifier et négocier leurs propositions en matière d'aménagement et d'urbanisme. Cette justification se fonde sur l'exposé des rôles territoriaux de l'agriculture.

Au-delà de la vision que développent les élus des rôles de l'agriculture, et donc de l'enjeu du maintien ou non (et à quelles conditions) de cette activité sur le territoire, ils expriment des conceptions également différentes de leur engagement vis-à-vis de l'agriculture. Ces visions se situent entre deux pôles (figure 1) :

- **Les tenants de la dissociation des enjeux agricoles et urbains** : les élus n'ont pas à prendre en compte les intérêts agricoles dans la définition des politiques urbaines, les agriculteurs et leurs organisations sont seuls compétents en matière de développement agricole sur le territoire. Le plus souvent, les élus de cette posture considèrent l'agriculture avant tout en tant qu'activité économique.
- **Les tenants de l'intégration des enjeux agricoles et urbains** : le développement du territoire périurbain nécessite à la fois la prise en compte des enjeux agricoles dans la définition des politiques d'urbanisme et d'aménagement, et la prise en compte des attentes urbaines par les agriculteurs dans l'évolution de leurs activités. De fait, les rôles de l'agriculture doivent être multiples près des villes.

**Figure 1. Diversité des visions des élus relatives à leur engagement souhaitable vis-à-vis de l'agriculture**



Les élus qui conçoivent leur engagement autour de la « définition des orientations urbaines indépendamment de l'agriculture » considèrent souvent suffisamment bien connaître les agriculteurs, ils les fréquentent individuellement. Cette relation interpersonnelle leur semble suffisante pour mener leur mission d'élus. Ils estiment devoir informer les agriculteurs assez tôt des projets urbains, mais n'envisagent pas d'organiser un dialogue formel avec eux au-delà. Les attentes en matière de dialogue organisé entre élus et profession agricole sont

formulées par des élus plus proches d'une conception de l'engagement autour « d'un projet d'agricultures territorialisées ».

### **1. Des pistes d'action relevant surtout du registre pratique**

Certains élus expriment le besoin d'améliorer leur capacité à infléchir les logiques agricoles (registre stratégique). Pour cela, beaucoup soulignent la nécessité de travailler avec certaines organisations professionnelles pour s'inscrire dans des dispositifs d'action sectoriels (cofinancer l'évolution des pratiques agro-environnementales dans le cadre des CAD/MAE, travailler avec la Safer pour ce qui concerne l'intervention foncière) (tableau 2). Il s'agit donc de mobiliser les compétences et outils juridiques de la profession pour des objectifs politiques locaux. Il s'agit également de convaincre les agriculteurs locaux : le succès des dispositifs de soutien envisagés dépend de leur adhésion, de leur accord avec les orientations et les moyens mis en œuvre pour l'agriculture.

Mais c'est surtout le souhait de dialoguer pour construire de nouvelles modalités d'action sur le territoire qui a été exprimé par les élus que nous avons rencontrés<sup>3</sup>. Ils formulent des attentes fortes à l'endroit du monde agricole, essentiellement autour des enjeux d'évolution des structures, des activités et des pratiques agricoles. Il s'agit par exemple, sur des espaces spécifiques (à vocation paysagère, environnementale, culturelle ou sociale) de travailler avec les agriculteurs à la définition de pratiques agricoles adaptées. Cela pourrait également concerner l'invention de modalités d'action pour compenser les pertes foncières et soutenir l'installation par l'acquisition foncière. L'élaboration de solutions face aux enjeux formulés par les élus nécessite une construction conjointe de connaissance sur les pistes d'action. Les élus soulignent d'ailleurs que s'il est facile de se mettre d'accord avec les responsables professionnels sur des orientations des politiques locales relatives à l'agriculture, le passage à l'action est souvent bien plus difficile.

### **2. Dialoguer avec la Chambre d'agriculture avant tout**

Les élus formulent en général des attentes de dialogue avec la « profession agricole ». Les interlocuteurs attendus sont alors assez peu définis, **il s'agit souvent de « la Chambre d'agriculture »**. De fait, et c'est l'objet de la troisième partie de ce rapport, nous observons que des relations de travail se structurent et s'institutionnalisent depuis quelques années entre les Chambres d'agriculture et les collectivités locales.

La plupart des élus rencontrés soulignent la forte structuration du monde agricole et apprécient la possibilité de dialogues formels, à un autre niveau que local, avec une « profession organisée ». Ils apprécient aussi de pouvoir utiliser les systèmes d'information des organismes professionnels sur l'agriculture et de pouvoir consulter sans trop de heurts les agriculteurs sur la mise en application et les effets de leurs orientations. Pour autant, plusieurs élus ont exprimé des critiques ou formulé des souhaits d'évolution de l'organisation collective des agriculteurs et du mode d'intervention de leurs organisations :

- **Des déficits de représentation et d'expertise de la profession.** A Angers, un élu regrette que, jusqu'à récemment, les institutions ne soient pas assez engagées pour faire connaître les potentialités des agricultures locales. Ils considèrent aussi que, pour que la coopération entre profession agricole et collectivités débouche sur des propositions d'action, il faudrait engager le dialogue et travailler au plus près des différentes échelles des projets des collectivités, et en s'inscrivant dans leurs temporalités. Au Mans, un élu d'une communauté de communes considère par ailleurs, à propos de ses contacts avec le délégué local du syndicat *FDSEA*, que celui-ci « *ne défend pas véritablement les intérêts agricoles... Il n'y a pas de porte-parole qui pourrait assurer de la médiation* ».

---

<sup>3</sup> Notre échantillon surreprésente par construction les personnes motivées par cet enjeu.

- **Une représentation insuffisante de la diversité des orientations agricoles.** Constatant la difficulté des agriculteurs de se coordonner, plusieurs élus soulignent que certains agriculteurs exerçant des formes de production inscrites dans une perspective de gestion durable, sont mal représentés dans les instances professionnelles ou absents dans l'élaboration d'un projet agricole collectif<sup>4</sup>.
- **Passer des accords sur des orientations ou des objectifs à des actions concrètes.** Si un accord avec des responsables professionnels sur les orientations politiques semble aisé à trouver, en revanche, il est plus difficile de s'accorder sur les moyens et leur mise en œuvre. Les élus soulignent en particulier la contradiction entre d'un côté le discours institutionnel sur la nécessité de maintien des exploitations et l'installation de nouveaux agriculteurs, et de l'autre, la pratique sur le terrain : *« On travaille pendant des années avec la Chambre d'agriculture qui nous explique le problème des sièges d'exploitation... Nous mettons en place une politique très volontariste : on préemptera s'il y a une vente de maison d'habitation sur un siège hors de l'agriculture. La profession applaudit, et au premier cas qui se présente, toutes les pressions du monde arrivent... C'est beau d'avoir une politique, mais elle va parfois en contradiction avec des intérêts particuliers dans la profession agricole. »* (élu Nantais)
- **Pour sortir d'une posture jugée trop défensive, que les agriculteurs proposent.** Sur les différentes agglomérations, les élus incitent les agriculteurs à proposer des pistes d'action. Les élus nantais voudraient que l'expertise de la Chambre d'agriculture soit complétée par un travail de réflexion des agriculteurs organisés en groupes locaux pour déboucher sur des propositions d'action. Ils soulignent que le diagnostic des friches réalisé par la Chambre sur plusieurs communes a apporté des éléments de connaissance précis « parcelle par parcelle » de l'état des friches, mais ils attendent aussi de la profession un partenariat pour mettre en œuvre des actions de valorisation.

## ***E. Confrontations...***

### ***1. Des attentes en termes de dialogue parfois en décalage...***

Autour de certaines pistes de travail - par exemple celles qui concernent l'amélioration et/ou la sécurisation du contexte de travail des agriculteurs, à propos des relations de voisinage à l'échelle des communes, ou de l'information des agriculteurs sur les projets des collectivités (qu'ils jugent insuffisante) -, les attentes formulées dans les groupes locaux d'agriculteurs et celles portées par la plupart des élus sont très proches.

Pour d'autres objets comme l'intégration des enjeux agricoles dans la définition des documents de planification urbaine (localisation des zones, protection des zones agricoles) ou les modalités possibles d'intervention foncière des collectivités, un travail conjoint est souvent souhaité de part et d'autre. Mais la volonté de participation des agriculteurs pour faire valoir leur vision et attentes sur ces questions est souvent plus large que ce qu'envisagent les élus : les agriculteurs des groupes prospectifs revendiquent la possibilité de discuter à la fois de l'urbanisation (dimension et localisation des zones) et des modalités de protection de l'activité agricole sur les espaces agricoles. La plupart des élus en revanche tendent à réduire le dialogue à la deuxième dimension évoquée par les agriculteurs.

---

<sup>4</sup> Une recherche conduite sur l'agglomération de Montpellier, mettait aussi en évidence des préoccupations d'élus à propos du décalage entre la diversité des formes d'agriculture présentes sur le territoire et la représentation de l'agriculture au sein des acteurs institutionnels (Chambre d'agriculture) avec lesquels ils sont en relation : JARRIGE F. et al., 2006.

Sur certaines questions, (telles que les pratiques agricoles ou les modes de production), on observe une difficulté à s'entendre non pas sur les *modalités* mais sur *l'opportunité* du dialogue. Cela peut se traduire par **un refus de certains objets de dialogue par certains agriculteurs**. Ils expriment le fait que les élus formulent des attentes à l'égard de l'agriculture qu'ils ne souhaitent pas prendre en charge. A Angers par exemple, c'est le cas de la gestion écologique et paysagère des espaces agricoles. Cette opposition entre objets de préoccupation agricoles et urbains est clairement exprimée à l'occasion d'une rencontre élus - agriculteurs :

Elu intercommunal : *« Il faut qu'on travaille ensemble, avec les agriculteurs, également sur des notions moins palpables comme le paysage, l'environnement, la dimension culturelle, les usages. Je compte sur le projet agricole pour travailler dessus. (...) Reconnaître la présence du monde agricole autour des polarités, comment elles exploitent des zones plus importantes, par exemple les BVA. On met en place des corridors d'exploitation.*

Agri 1 : *On affirme être des entrepreneurs, avec des logiques capitalistiques. Nous ne voulons pas être des aménageurs du territoire non urbain.*

Elu intercommunal : *Je suis d'accord sur 90 % du propos. Il y a une partie de l'espace dont la vocation n'est pas uniquement économique, elle est paysagère, environnementale, culturelle, sociale. Mais notre travail sur les zones agricoles correspond à la volonté de développer les entreprises. C'est aussi de l'emploi et de l'économique.(...)*

Agent intercommunalité : *Et la question du paysage. Sur les 10 % d'espace de M. X. Il y a une activité économique avec ses modèles de développement. Sur le territoire avec vocation paysagère, ca doit être d'autres logiques. Il ne faut pas faire d'amalgame.*

Agri 2 : *Nous on ne gère pas le paysage. Il faut spécialiser les espaces.*

Agri 3 : *On a nos dynamiques. Le temps passé au beau paysage, c'est accessoire. Sauf si on a une bonne assise économique, on peut le déléguer. Il ne faut pas trop compter sur les agriculteurs pour l'entretien du paysage. C'est pas que je n'y suis pas sensible, mais j'ai d'autres préoccupations. »*

Ces décalages relèvent de trois déterminants principaux.

### **... des visions différenciées portées par les agriculteurs et par les élus sur les finalités du dialogue.**

La demande faite par les agriculteurs aux collectivités est de coopérer pour concevoir une forme de développement du territoire qui crée les conditions du maintien et de l'évolution de l'agriculture. En revanche, la réflexion sur l'évolution des structures d'exploitation (installation), des activités (yc vente directe) et des pratiques agricoles (agriculture biologique, agri-environnement) sont renvoyées à un entre-soi professionnel. A travers leurs actions une majorité d'élus entendent contribuer à orienter l'évolution de l'agriculture. Il s'agit donc pour eux à la fois de contribuer à l'amélioration des conditions de travail des agriculteurs et du développement de leurs exploitations, mais aussi d'encourager et/ou contraindre certaines évolutions des structures, des activités et des pratiques. Ce décalage renvoie à la différence essentielle de point de vue entre élus et agriculteurs.

### **... l'absence de volonté de travail collectif des agriculteurs sur certains sujets.**

Autour de certains objets, des débats se sont instaurés dans les groupes locaux d'agriculteurs sans pour autant que cela se traduise par la volonté de mener un travail collectif. C'est le cas par exemple près d'Angers à travers une discussion sur la question de choisir de transmettre ou non son exploitation.

Agri 1 : *On peut avoir deux raisonnements : soit on peut exploiter et c'est un problème que les prix montent, soit on ne peut plus, et on est content que le prix monte. Est-ce que ça vaut le coup de continuer ?*

Agri 2 : *La question que je me pose c'est s'il faut réinvestir ou laisser couler.*

Agri 3 : *Moi je me pose cette question aussi.*

Agri 4 : *Le fait de vendre, je le mets de côté : tout le monde l'espère, parfois sans le dire. Je prends le cas où on veut maintenir l'activité. »*

Les agriculteurs ont constaté que, dans un contexte d'incertitude, ce choix peut être difficile. Ils s'accordent sur le fait que vendre la terre a des incidences sur le développement de l'agriculture localement. Pour autant, la plupart des agriculteurs ont écarté ces sujets de la réflexion collective dans la mesure où la norme du groupe est que cela renvoie à des choix individuels, que c'est à chacun de choisir et d'en assumer les conséquences. De ce fait, ces questions ne feront pas non plus ici l'objet d'une position à porter collectivement auprès des élus dans le cadre d'un dialogue organisé.

***... l'absence de besoin d'accompagnement sur certains choix de production exprimée par les agriculteurs.***

La question de développer ou non des circuits courts de commercialisation a été évoquée par des agriculteurs des trois groupes « prospective ». Le plus souvent, les agriculteurs considèrent qu'elle concerne les individus, leurs souhaits d'évolution professionnelle et leurs compétences. Et logiquement, alors que les Chambres d'agriculture et les intercommunalités, sur Nantes comme sur Angers, en font une question de développement agricole et territorial, les agriculteurs des groupes de réflexion en ne formulant pas explicitement d'attentes d'appuis à l'adresse de ces organisations. Précisons cependant que cela ne signifie pas que ceux qui souhaitent développer les circuits courts ne soient pas demandeurs d'appui ou que les agriculteurs ne se posent pas de questions à ce sujet - des interrogations sur la pertinence de tels choix technico économiques (au Mans par exemple, où l'avenir des filières longues près de la ville, et le potentiel de développement de circuits courts - ont bien été présentes dans le débat ; mais cette question n'a pas été considérée comme devant être un sujet d'échange avec les élus.

## ***2. Les conditions du dialogue : réduire la dissymétrie d'information***

Tous les groupes d'agriculteurs ont formulé de manière forte le souhait **d'être mieux informés**, en particulier en lien avec le traitement des questions d'urbanisme et d'aménagement. La connaissance apparaît comme une condition pour agir (seul ou ensemble). Deux types de connaissance manquent aux agriculteurs rencontrés :

- **La clarification des rôles et compétences des élus et des services au sein des intercommunalités** comme préalable au dialogue. Certains groupes d'agriculteurs veulent mieux connaître les réglementations nationales qui encadrent la réalisation des projets locaux d'urbanisme et d'aménagement. Ils se sentent désarmés pour s'engager dans une réflexion sur la planification territoriale. Dans d'autres groupes, les agriculteurs veulent pouvoir identifier les interlocuteurs pertinents, car avec le processus de regroupement intercommunal, ils ne savent plus si leur maire reste un interlocuteur légitime et compétent pour les questions relatives à l'aménagement de leur commune. En revanche, dans certains territoires où les agriculteurs se sont mobilisés depuis longtemps face à leurs élus, ils n'expriment pas ce déficit d'information.
- **Mieux connaître les projets des collectivités en amont des enquêtes publiques.** C'est une préoccupation qui s'affirme aujourd'hui fortement dans la mesure où les agriculteurs sont moins présents comme élus au sein des collectivités périurbaines. Quand ils le sont, ils ne se positionnent pas forcément comme des porte-parole et/ou des relais d'information entre collectivité et agriculteurs locaux. Cela tient d'une part au fait que les agriculteurs sont rarement associés aux commissions qui traitent d'urbanisme : leurs missions sont le plus souvent circonscrites à la voirie. Au sein de la municipalité, ils ne sont donc pas toujours en situation de débattre des projets d'aménagement ou d'urbanisme en amont de leur élaboration. Ceci est d'autant plus vrai quand l'urbanisme et l'aménagement sont travaillés à l'échelle intercommunale. D'autre part, la constitution des équipes municipales est aujourd'hui largement fondée sur la mobilisation de compétences diverses et sur la représentation des quartiers des

communes. Dans des communes où l'on réside mais où l'on ne travaille pas, la représentation des groupes professionnels n'a plus beaucoup de sens. Les agriculteurs élus donnent corps à cette conception de l'engagement municipal en n'adoptant pas (ou rarement) le rôle de représentant professionnel. Cette posture tient également de la double position des agriculteurs - élus locaux : l'intérêt collectif des agriculteurs n'est pas d'emblée équivalent à l'intérêt collectif local (beaucoup de maires rappellent d'ailleurs cela à leur conseil). Ainsi, des élus agriculteurs ne veulent pas être « enfermés » dans le traitement de questions agricoles, voire les évitent, d'autant plus que les agriculteurs de la commune peuvent avoir tendance à attendre de leur père élu qu'il soit un peu leur représentant dans la municipalité (THAREAU, Bertille 2007). Notons que la plupart des élus pensent qu'il est souhaitable de communiquer les projets urbains de manière précoce, mais peu d'entre eux remettent en cause leurs pratiques sur ce point. Aucun élu n'a perçu l'attente des agriculteurs de mieux comprendre les fonctionnements institutionnels des collectivités.

Les agriculteurs souhaitent également **faire mieux connaître leur métier aux élus**. Ils perçoivent un décalage entre les représentations qu'ont ces derniers de leur métier et sa réalité. Ils souhaitent communiquer sur leur métier d'agriculteur, leurs pratiques, leurs contraintes, leurs préoccupations et attentes. Cette volonté se fonde sur l'idée qu'une meilleure connaissance par les élus de l'agriculture permettrait une amélioration des décisions impactant l'agriculture (choix en matière d'urbanisme par exemple : aménagements de bourgs...). Pourtant, **les élus ont bien des attentes en matière de connaissance de l'agriculture et des agriculteurs mais ils ne les adressent pas directement aux agriculteurs**. Ils ont pour la majorité d'entre eux une connaissance de l'agriculture fondée sur des relations personnelles avec plusieurs d'entre eux sur leur commune et/ou sur la mobilisation d'études menées par les organisations professionnelles à l'échelle le plus souvent de l'intercommunalité, mais parfois aussi des communes (THAREAU, Bertille et al., à paraître). Cela ne veut pas dire qu'aucun élu n'exprime d'attentes à leur égard. Quelques-uns souhaitent...

- Mieux comprendre les comportements des agriculteurs en lien avec l'évolution du contexte politique et économique de l'agriculture. « *On est prêt à plein de choses. Mais je ne sais pas quoi faire. Personne ne nous dit si vous faites ça ou ça, on pourra mettre nos bêtes. On a l'impression que les leviers sont ailleurs (MAE<sup>5</sup>, PAC<sup>6</sup>...) Nantes Métropole est même prête à mettre de l'argent, mais la profession ne s'organise pas pour nous dire voila ce qu'on vous demande...* » (élu en charge de l'agriculture).
- Sur certains territoires, les élus attendent de la part des organisations professionnelles, et de la Chambre d'agriculture en particulier, une meilleure réponse à leurs demandes d'expertise : il s'agit de s'inscrire dans les temps des projets urbains, à ses échelles. Ca n'est pas le cas autour de Nantes : « *Je trouve que du côté de la profession et notamment dans les structures, la Chambre, on est les rois du diagnostic mais pas de la proposition. Pour financer des études de diagnostic, ça tous les ans ils peuvent nous en faire. Mais pour proposer quelque chose...* » (Elu de la communauté urbaine de Nantes).

Dans tous les cas, ce sont des élus en charge de l'agriculture à l'échelle intercommunale qui expriment ces attentes. Ils souhaitent alors que le dialogue s'approfondisse à travers des prestations d'étude ou des relations de travail entre élus intercommunaux, agents des services des intercommunalités et agents des organisations professionnelles agricoles. Si les maires que nous avons rencontrés<sup>7</sup> considèrent suffisamment bien connaître les agriculteurs de leurs communes, ils expriment en revanche le souhait de poursuivre le travail engagé avec les groupes prospective sur les questions qui ont été soulevées pour aller vers l'action.

---

<sup>5</sup> Mesure agro-environnementale

<sup>6</sup> Politique agricole commune

<sup>7</sup> Ceux qui n'ont pas de responsabilité intercommunale relative à l'agriculture

### **3. Les conditions du dialogue : organiser les échanges entre les agriculteurs, les élus et leurs institutions**

Les attentes formulées par les agriculteurs d'une part et les élus d'autre part en matière de configuration du dialogue ne donnent pas nécessairement à voir des formes type de collectifs, d'instances ou d'échelles ; des deux côtés des attentes ont été exprimées. Les agriculteurs ont exprimé dans la plupart des groupes une volonté de s'engager à l'échelle locale dans une relation directe avec les élus. Certains élus envisagent cette forme de relation directe avec des groupes d'agriculteurs comme un moyen de travail à poursuivre ; même si en même temps, la plupart des élus considèrent les Chambres d'agriculture comme une organisation médiatrice dans leurs relations avec le monde agricole. Une première indétermination apparaît donc relative à la façon d'organiser le dialogue entre quatre types d'acteurs : les agriculteurs locaux, les institutions professionnelles agricoles et les élus communaux et l'intercommunalité. Et le dialogue entre élus et agriculteurs apparaît plutôt comme une combinaison de lieux et de configurations, à construire à des échelles variées et en fonction des enjeux et problèmes à traiter. Les élus comme les agriculteurs considèrent qu'il est nécessaire d'organiser le dialogue différemment selon les problèmes à traiter : en terme d'échelle et d'interlocuteurs.

**Organiser la parole agricole :** Cet enjeu est souligné à la fois par certains élus et par les agriculteurs. Pour les élus, c'est à la Chambre d'agriculture d'organiser la parole agricole et d'en rendre compte. Les critères d'une bonne représentation de la parole agricole sont la **prise en compte la diversité des agriculteurs** et la **capacité à varier les échelles de travail avec les agriculteurs en fonction des enjeux urbains**. La façon dont s'articulent d'un côté ce travail délégué aux Chambres d'agriculture et de l'autre les relations directes existant à l'échelle communale entre maires et agriculteurs n'est pas explicitée.

Les agriculteurs ont souligné dans les groupes locaux la nécessité d'être organisé en interlocuteur collectif des élus locaux. Leurs préoccupations sur ce point diffèrent selon les contextes locaux. Sur les territoires où existe une forte structuration professionnelle locale<sup>8</sup>, l'enjeu pour les agriculteurs est d'être présents « *au bon moment* », en particulier pour les PLU. Pour cela, la difficulté pour eux est d'être informés en amont des décisions<sup>9</sup>. Sur les territoires où les relations professionnelles sont peu denses, ou bien sont cloisonnées par secteurs géographiques et/ou par filière, les préoccupations des agriculteurs concernent leur capacité à s'organiser<sup>10</sup>. Dans ces différents contextes, **le rôle possible de la Chambre d'agriculture est mis en question** : elle apparaît parfois comme un initiateur nécessaire de la dynamique collective ; parfois, les groupes d'agriculteurs locaux formulent une volonté d'autonomie vis-à-vis d'elle, car ils craignent que son engagement dans des partenariats de travail forts avec l'intercommunalité n'entraîne l'affaiblissement de certaines revendications professionnelles locales.

**Organiser le dialogue entre élus ?** Certains agriculteurs soulignent le décalage des discours entre les élus communaux et les élus intercommunaux sur les projets d'aménagement, alors que peu d'élus ont évoqué les relations entre l'échelon communal et intercommunal comme une difficulté. Sur les trois sites, le fonctionnement intercommunal à propos de l'agriculture semble reposer sur une forte délégation. A Nantes et Angers, un élu apparaît comme le référent sur l'agriculture périurbaine. D'autres élus, dont le nombre est limité, se sentent concernés par ces enjeux. Ce sont en particulier les élus en charge de l'environnement et/ou de l'aménagement à l'échelle de l'intercommunalité. Sur ces deux sites, les élus en charge de l'agriculture et ceux en charge d'autres domaines de la politique

---

<sup>8</sup> Ces territoires sont ceux où les réseaux professionnels de dialogue sont denses du fait principalement d'activités d'entraide et/ou syndicales fréquentes ou bien d'une mobilisation ancienne d'opposition aux projets des collectivités. Ils ont été rencontrés près du Mans et près de Nantes.

<sup>9</sup> Pour les PLU, les agriculteurs souhaitent être informés avant l'enquête publique.

<sup>10</sup> Nous avons rencontré un contexte de ce type à l'Est d'Angers.

intercommunale (en particulier l'aménagement et l'urbanisme) sont amenés à débattre de l'intégration de l'agriculture dans la politique territoriale. Les compétences et la structuration institutionnelle du Pays du Mans induisent une forme de délégation différente. Les questions agricoles sont déléguées à une commission qui a peu d'occasions de travail avec les autres commissions. Certains élus membres de cette commission regrettent le peu de lien qui est fait entre enjeux agricoles et enjeux d'urbanisme. Ici, moins que le rapport entre échelles de réflexion, c'est le cloisonnement entre objets de travail qui est remis en cause. Ainsi les fonctionnements institués au sein des intercommunalités amènent à questionner d'une part la place des maires dans le traitement des questions qui concernent l'agriculture de leurs communes (ils semblent les interlocuteurs privilégiés des agriculteurs, alors qu'ils sont apparemment peu associés au traitement des enjeux agricoles au sein de l'intercommunalité) ; d'autre part, l'intégration enjeux agricoles dans l'élaboration des choix relevant d'autres champs politiques (aménagement, urbanisme, développement économique, environnement etc.).

### ***F. Eléments de conclusion : construire de nouvelles formes de dialogue entre élus et agriculteurs***

Pour les agriculteurs, il s'agit d'élaborer un point de vue professionnel collectif et, pour les élus, de le rapporter aux orientations des collectivités locales : ces deux types d'objectif passent par un élargissement des échanges existant entre ces deux points de vue. Mais comment renforcer les formes de dialogue entre eux ? L'enjeu est de faire en sorte que des orientations politiques locales soient discutées, au-delà des seuls représentants institutionnels, par l'ensemble de ceux qui pratiquent l'agriculture localement, de telle sorte qu'ils puissent intégrer ces orientations dans leurs réflexions sur la conduite de leurs activités. Il s'agit de leur permettre ainsi de « traiter » des demandes qui ne peuvent pas être immédiatement traduites en stratégies et en pratiques agricoles, mais renvoient à une activité de réflexion pour en évaluer les conséquences, en interaction avec les mesures politiques agricoles nationales et européennes (DARRE, Jean-Pierre, 1994). Par ailleurs, au delà de cet échange, un dialogue est aussi nécessaire lorsqu'il s'agit de définir des actions en commun : pour arbitrer le choix de zones à urbaniser ou à protéger pour l'agriculture ou la forêt, pour développer des filières courtes, etc. Dans ce dernier cas, ce sont les objectifs des actions, les conditions de leur mise en œuvre, les difficultés à surmonter pour les concrétiser, qui doivent être discutées dans le cours de leur avancement.

Parler de la mise en place de nouvelles formes de dialogue signifie que les formes de relation en place ne répondent pas bien à l'enjeu d'intégrer localement point de vue agricole et point de vue politique local. Cette nécessité tient au fait que les modalités actuelles de travail ne permettent pas suffisamment d'articuler des relations locales interpersonnelles élus - agriculteurs, et une coopération institutionnelle entre un petit nombre de protagonistes, où domine la voix d'experts et de politiques. Au final, ces modalités de travail rendent difficile le passage de l'état des lieux à l'action. Enfin, les échelles de travail et de dialogue sont aussi à redéfinir en fonction des problèmes à traiter (RUAULT Claire et al., 2009).

La mise en place d'un dispositif expérimental de travail avec les agriculteurs et de dialogue avec les élus sur les trois sites, et les résultats dont nous rendons compte dans la dernière partie apporte des éléments de connaissance et ouvre des perspectives méthodologiques qui répondent à ces objectifs et attentes des acteurs.

## *G. Bibliographie*

- DARRE, Jean-Pierre. 1994. *Pairs et experts dans l'agriculture. dialogues et production de connaissances pour l'action* : Erès.
- GERMAIN, Pascal, et THAREAU, Bertille. 2010. *Les agriculteurs face à l'urbanisation : préserver l'espace de production agricole*. Etudes foncières : 13-17.
- PRIETO, Luis. 1975. *Pertinence et pratique*. Paris : Minuit.
- RUAULT, Claire, et LEMERY, Bruno. 2009. *Le conseil de groupe dans le développement agricole et local : pour quoi faire et comment faire ?* in Conseil et développement en agriculture : quelles nouvelles pratiques ?, ed. Caroline Auriscote, COMPAGNONE, Claude, et LEMERY, Bruno. Paris, Dijon : Educagri QUAE.
- THAREAU, Bertille. 2007. *Les agriculteurs dans la gestion municipale : le cas de trois communes périurbaines de l'agglomération angevine*. Pp. 159-172 in *Agriculteurs et territoires. Entre productivisme et exigences territoriales*, ed. LE CARO, Yvon, MADELINE, Philippe et PIERRE, Geneviève. Rennes : PUR<sup>11</sup>.
- THAREAU, Bertille. 2009. *Identités professionnelles et réseaux de dialogue d'agriculteurs près des villes*. Pp. 35. Angers : ESA.
- THAREAU, Bertille, Claire RUAULT, et Roger LE GUEN. à paraître. *La place de l'agriculture dans le développement urbain : le point de vue d'élus des agglomérations de Nantes, Angers et Le Mans*. Ruralia.

## *H. Annexes*

- **Annexe A. Préoccupations, pistes de travail et attentes de dialogue formulées par les agriculteurs.**
- **Annexe B. Pistes de travail et attentes en matière de dialogue formulées par les élus.**

---

<sup>11</sup> PUR : Presses Universitaires de Rennes

## V. LES PROCESSUS DE CONSTRUCTION INSTITUTIONNELLE DES RELATIONS ENTRE CHAMBRES D'AGRICULTURE ET INTERCOMMUNALITES

---

### A. Introduction

La question de la construction des relations entre le monde de l'agriculture et celui des collectivités locales en contexte périurbain est à replacer au regard de deux éléments de contexte importants : l'évolution de la place et l'engagement des agriculteurs au sein des collectivités d'une part, et l'injonction à dialoguer dans le cadre de la construction des politiques locales d'autre part.

- Aujourd'hui, en France, les agriculteurs représentent généralement moins d'un pour cent de la population active des **territoires périurbains**, tout en continuant d'occuper et d'exploiter plus de la moitié de leur espace. Ce paradoxe traduit leur faible poids politique, en même temps que leur position stratégique en matière de développement territorial, surtout dans un contexte où l'espace potentiellement disponible est un enjeu essentiel dans les processus d'urbanisation. Il en découle souvent un **dialogue difficile sur les questions agricoles entre les groupes sociaux locaux et des tensions entre les organisations agricoles et les collectivités territoriales**, dans un contexte où les échelles de réflexion et d'action se multiplient (communale, intercommunale, agglomération, aire de Schéma de cohérence territoriale, pays, etc.). Cette dynamique traversée par des tensions sociales et institutionnelles est aussi marquée par l'émergence de ce que la sociologue CLAEYS-MEKDADE (2003) appelle la figure du « **citoyen localisé** », c'est-à-dire l'organisation collective des habitants d'une collectivité donnée en structures associatives qui, en prenant la parole face aux élus locaux et en revendiquant des conditions de cadre de vie face à leurs voisinages professionnels, entrent dans des procédures de construction localisée de leur territoire, et en particulier de la nature et de son aménagement. Cette dynamique sociale concerne aussi les agriculteurs, à travers leurs relations avec leurs riverains et aussi entre eux, en tant que groupe professionnel. Leur dynamique propre et leurs relations avec les autres posent la **question de leur mobilisation** : comment se restructurent et se conjuguent leurs différentes formes d'organisation et d'expression collectives (dont les Chambres d'agriculture, les syndicats et ces nouveaux types d'associations sont porteurs), dans le cadre de dispositifs complexes de relations entre le secteur agricole et les collectivités territoriales ?

- Parallèlement, les évolutions réglementaires ont fait émerger depuis la fin des années 1990 **des échelles locales décentralisées aux compétences élargies**. Autour des villes en particulier, se sont organisées des intercommunalités qui élaborent des projets globaux de développement à leurs échelles territoriales. Dans une perspective de développement durable, mais aussi pour promouvoir l'attractivité de leur territoire, ces intercommunalités investissent, non seulement le développement économique, mais aussi des préoccupations de cadre de vie et de préservation de l'environnement. Tant le caractère global du projet de développement que les objectifs assignés poussent ces acteurs à **souhaiter intégrer l'agriculture à leur réflexion et leur champ d'intervention**.

Or **l'évolution des politiques publiques européennes et nationales promut des procédures d'élaboration de projets locaux fondées sur la « concertation » et/ou des formes d'action basées sur la contractualisation entre parties**. Cela concerne tant les politiques agricoles que celles d'aménagement et de développement des territoires. De ce fait, les agriculteurs se trouvent invités à participer à des dispositifs pluri-acteurs, dont les logiques politico-administratives prennent difficilement en compte leurs points de vue locaux, collectifs et pratiques.

Au cours des dernières années, en lien avec le souci d'articuler des préoccupations de développement urbain et le maintien d'activités agricoles près des villes, porté par les élus des collectivités urbaines, et/ou par des représentants du monde agricole, les relations entre les institutions des collectivités urbaines d'un côté et les organisations de développement agricole de l'autre se sont ainsi multipliées. Ces relations se sont nouées autour d'objets et de problématiques, et sous des formes, extrêmement diverses d'un territoire urbain à l'autre, avec un degré d'engagement des parties en présence lui-même variable. Elles sont souvent en cours de construction et se traduisent de plus en plus par des formes de contractualisation au travers de chartes, de conventions ou de protocoles de partenariat.

Si nous nous intéressons à ces relations entre institutions, c'est qu'elles contribuent à la construction de cadres dans lesquels se mettent en place des actions de développement concertées et des formes de dialogue entre les collectivités locales et le monde agricole. Nous faisons l'hypothèse qu'elles peuvent contribuer à favoriser l'échange de points de vue différents et la prise en compte des enjeux de développement agricole dans les politiques urbaines. En même temps elles peuvent conditionner la façon dont sont traitées (ou non) les différentes questions que soulève cette prise en compte, suivant les acteurs impliqués dans ces relations (ces questions n'étant pas données d'avance mais procédant de l'expression d'un point de vue donné), et suivant qu'elles offrent ou nous la possibilité que soient exprimés et discutés les points de vue respectifs.

Ces relations institutionnelles, les protocoles et *dispositifs* auxquels ils peuvent donner lieu constituent aussi le cadre dans lequel s'inscrivent les activités et pratiques des agents de développement. Nous entendons par *dispositif* institutionnel à la fois l'organisation des relations entre Chambres et Collectivités locales, et l'organisation des fonctions et missions attribuées aux agents : des instances constituées d'une certaine façon, des découpages territoriaux, des liens définis et organisés d'une certaine façon entre responsables institutionnels et agriculteurs, ainsi qu'entre le monde agricole (les Chambres) et les collectivités territoriales // des orientations stratégiques et politiques.

Sur le plan pratique, les *dispositifs de travail* des agents se traduisent par les façons dont ils organisent concrètement leur intervention : *comment ils sont en relation avec les agriculteurs*, et avec qui précisément, selon quelles modalités (visites, réunions, etc.), à quelles échelles, avec quels outils de méthode ? Ces deux niveaux sont en interaction.

## ***B. Matériel et méthode***

Nous développerons donc l'analyse de ces relations sous deux angles principaux :

1. Nous décrivons l'histoire des relations entre Chambres d'agriculture et intercommunalités, sur Angers, Nantes, Le Mans, Laval et la Roche-sur-Yon.
2. Nous montrerons ensuite ce que produisent ces relations (des relations organisées, des moyens engagés, etc.) et dans quelle mesure elles ont contribué à construire le dialogue entre le monde agricole et les élus des collectivités locales : qui est engagé dans ce dialogue, sur quoi il porte, et plus largement en quoi l'institutionnalisation des relations contribue à construire l'action en commun en réponse aux problèmes et enjeux du développement agricole près des villes et du développement urbain.

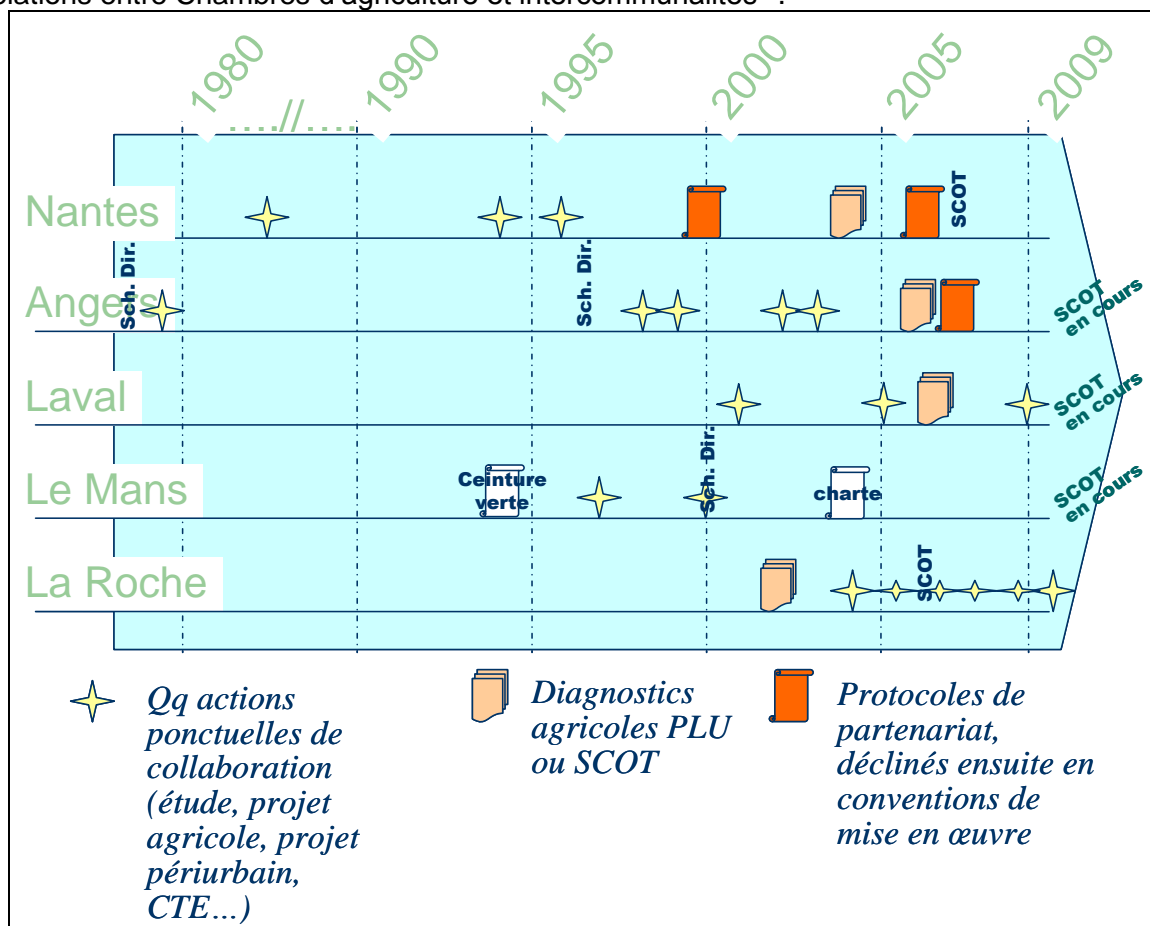
Le matériel utilisé :

- Sur chaque département, une monographie des relations entre la collectivité urbaine et la Chambre ont été réalisées. Ces monographies rendent compte aussi de l'organisation institutionnelle de ces deux institutions (voir annexes D à H).
- Des récits d'actions menées dans le cadre des relations de partenariat entre la collectivité urbaine et la Chambre dans trois départements : action « friches » près de Nantes action « observatoire agricole » dans le pays d'Yon-et-Vie, élaboration du projet agricole dans le Pays Loire Angers (voir annexe M).

- Des entretiens auprès d'agents et de responsables de service des Chambres et des agglomérations.

### C. Des relations anciennes entre Chambres d'agriculture et intercommunalités sur les agglomérations les plus urbaines

Le schéma suivant inscrit dans le temps les principaux moments de l'établissement des relations entre Chambres d'agriculture et intercommunalités<sup>12</sup>.



Ainsi, ce schéma montre que les relations entre organisations professionnelles agricoles et intercommunalité sont anciennes autour d'Angers. Elles se sont développées à l'occasion d'actions de nature diverse, allant de la production d'avis dans le cadre des schémas directeurs puis du Scot (1976, 1996 puis 2006) à la mise en œuvre d'actions plus ponctuelles, comme par exemple, celle visant à développer des pratiques d'élevage respectueuses de la biodiversité dans les basses vallées angevines (à partir de 1993) (voir encadré ci-dessous pour le site angevin et annexes D à H pour les autres sites).

<sup>12</sup> Toutes les dates et tous les « temps forts » de ces relations sont détaillés dans les monographies en annexe.

### Angers :

1976 : schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU)

1993 et 99 : OGAF dans les Basses vallées angevines, soutenue financièrement par l'agglomération en 99

1998 : candidature conjointe de l'agglomération et la Chambre d'agriculture pour un PDD périurbain ; copiloté par DDA, DDE, agence d'urbanisme (AURA) et Conseil général

1999 : réflexion de la ville sur l'aménagement du site naturel de l'île Saint-Aubin, associe acteurs professionnels, Chambre d'agriculture, DDA, DIREN, ADASEA ; participation des agriculteurs à des opérations ponctuelles de communication et échange avec les urbains

2002 : contribution de la Chambre d'agriculture au projet d'agglomération. Participation de la Chambre d'agriculture au conseil de développement de l'agglomération et du pays

2006 : élaboration du SCOT ; signature d'une convention cadre de partenariat entre Angers Loire Métropole et la Chambre d'agriculture

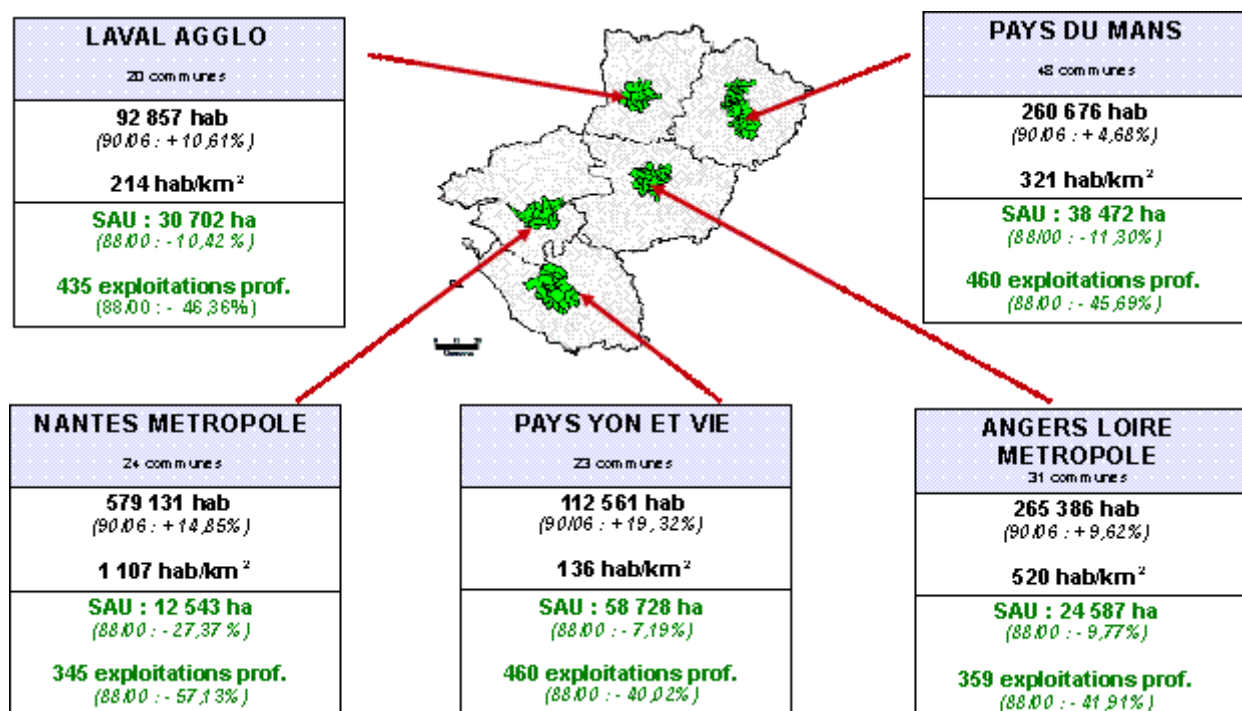
2008 : élaboration du projet agricole

2009 : signature de la convention opérationnelle de partenariat entre Angers Loire Métropole et Chambre d'agriculture

De la lecture de ce schéma et des monographies par sites annexées à la présente synthèse, nous retirons plusieurs enseignements.

### 1. Des antériorités et des formes de relations entre les communautés d'agglomération et le monde agricole très différentes d'une ville à l'autre...

Cette diversité peut être expliquée en partie par le contexte urbain. Ainsi les relations se sont installées depuis plus longtemps sur Nantes Métropole ou Angers Loire Métropole que sur Laval Agglomération ou Le Mans Agglomération. Or, leurs contextes urbains sont très différents comme le montre le schéma ci-dessous.



Il paraît logique que plus la collectivité est importante et urbanisée, plus les problèmes de maîtrise de l'étalement urbain se sont manifestés tôt et fortement. Et plus la nécessité de protéger les espaces agricoles et d'engager alors des relations pour se faire entre la collectivité et la profession agricole se sont imposés précocement. On peut donc voir une certaine corrélation entre la situation locale, la densité de population notamment, et la mise en place de certaines formes de relations institutionnelles.

Si l'on regarde ensuite autour de quoi plus précisément et sous quelles formes se mettent en place ces relations, on constate que sur Angers les relations ont pris de l'importance autour de la gestion de certaines zones à enjeux environnementaux (Basses vallées angevines, île Saint-Aubin). Des relations se sont mises en place au niveau institutionnel (entre l'administration publique : DDA, la Chambre d'agriculture, et des collectivités locales (conseil général puis agglomération et communautés de communes périphériques). Mais les acteurs locaux (agriculteurs, chasseurs, pêcheurs, associations etc.) ont aussi été associés dans la définition des actions.

A Nantes, il semble que la réflexion sur la place de l'agriculture dans l'agglomération ait été une préoccupation des élus notamment autour de la question des liens ville - campagne / urbains - ruraux. Les relations s'organisent pour commencer autour d'études (diagnostics agricoles, études sur les attentes des urbains) réalisés par la Chambre à la demande de la collectivité urbaine ou conjointement entre Chambre et Agence d'urbanisme. Les experts jouent dans ces étapes un rôle important pour la définition d'un programme d'actions concerté entre Chambre et Collectivité.

## ***2. Du temps pour passer de relations ponctuelles à des relations structurées dans un protocole de partenariat.***

Pour exemple, sur Nantes, 15 années se sont écoulées entre le premier groupe de travail sur l'agriculture périurbaine composé de la DDAF, de l'AURAN et de la Chambre départementale (1985) et la signature du 1<sup>er</sup> protocole de partenariat « pour le développement d'une agriculture innovante » entre le District et la Chambre (en 2000). Entre temps, en 1996, le réseau Villes fertiles rassemblait 5 communes du District et la Chambre, et s'engageait sur un programme d'actions sur 5 ans.

Au démarrage, les relations semblent s'installer de façon discontinue, avec une certaine difficulté à passer du diagnostic à l'action (ex : Laval ou Nantes). On peut dire que Laval, « en démarrage » relativement à Nantes et Angers, connaît un peu cette intermittence, avec des initiatives, comme la démarche Prospective en 2001, qui tardent à se concrétiser en partenariat suivi et en actions. Ainsi, il a fallu attendre 2009 pour que soit créé un Comité de pilotage (4 élus de l'agglomération + 5 agriculteurs responsables professionnels) dont la « charge » est de définir un projet agricole local à l'échelle de l'agglomération.

A Angers, les relations se consolident à partir d'une coopération autour de projets précis concernant des territoires délimités (souvent restreints et/ou décalés au regard du territoire de l'intercommunalité angevine), où sont impliqués à la fois les institutions et les acteurs locaux. Il semble que cette forme de coopération où les acteurs apprennent à se connaître ait joué un rôle favorable à la mise en place d'une coopération plus transversale autour d'un objectif prospectif et de concertation pour définir des orientations de politiques urbaine et agricole (autour notamment de l'élaboration du projet agricole).

## ***3. Des temps forts de dialogue, des facteurs accélérateurs de dialogue.***

Il est utile de souligner que l'histoire des relations entre institutions est étroitement liée à l'histoire même de ces institutions. Ainsi, les lois successives de décentralisation, d'installation et de renforcement de l'échelon intercommunal ont accéléré le dialogue à cette échelle. Citons quelques dates : 1995, la création des pays ; 1999, la Loi CHEVENEMENT relative au renforcement de la coopération intercommunale.

La loi peut aussi créer « l'obligation de dialogue ». C'est le cas de la loi SRU (2000) qui incite à la mise en place d'un SCOT par les communes périurbaines, et précise explicitement que le diagnostic du SCOT doit traiter l'agriculture. Plus récemment, la loi Grenelle 2 renforce cette « obligation de dialogue » en généralisant les SCOT. Le SCOT devient ainsi une véritable réflexion globale du projet de territoire à 20 ans, dans tous les champs du développement territorial (économie, habitat, services, déplacements, énergie-climat, trames vertes et bleue, etc.).

Les procédures de planification urbaine sont indéniablement des temps forts de dialogue (Schémas directeurs, SCOT, PLU intercommunaux). Et de plus en plus, la contribution de la Chambre d'agriculture ne se limite plus à rendre des avis en tant qu'institution. Le dialogue s'instaure de plus en plus en amont dans les différentes phases des procédures, pour tendre comme sur Angers à formaliser un projet agricole de territoire à confronter au projet urbain. Notons que 3 SCOT sont actuellement en cours sur les 5 territoires étudiés : Angers, Laval et Le Mans.

Enfin, à chaque fois qu'il y a un projet urbain ou un projet d'aménagement d'une zone à enjeu environnemental ou paysager, et que ce projet interagit fortement avec l'activité agricole, cela constitue un temps de renforcement des relations. Un exemple : le projet de plate-forme multimodale auprès de Laval. Le plus souvent, la collectivité interpelle alors directement la Chambre d'agriculture.

C'est également le cas du travail en cours sur l'établissement de réserves foncières agricoles près d'Angers. Si le projet émane des élus intercommunaux, la Chambre d'agriculture et la Safer y voient aujourd'hui également un enjeu intéressant. Les différentes institutions renforcent à cette occasion leurs relations de travail pour élaborer une procédure nouvelle et à terme pour la mise en œuvre de cette action.

### ***D. Ce que produit le dialogue entre Chambres d'agriculture et intercommunalités : orientations de l'action et moyens pour agir***

Il apparaît que le processus de construction institutionnelle des relations a trois effets principaux :

- Produire une organisation des relations.
- Formaliser des documents et des programmes qui constituent pour les parties en présence un cadre d'orientation, voire de définition, des actions à mener.
- Donner des moyens humains et financiers pour faire fonctionner cette organisation, et pour mettre en œuvre les actions définies dans les programmes.

#### ***1. Des relations organisées et pérennisées***

Par essence, l'institutionnalisation des relations contribue à organiser ces relations. Il ressort des cas étudiés qu'elles s'organisent principalement à deux niveaux et sous deux formes :

- La mise en place de lieux de dialogue entre institutions Chambre d'agriculture et intercommunalité,
- La mise en place de lieux de représentation et d'expression des agriculteurs du territoire.

Le schéma suivant permet de visualiser la situation rencontrée autour des 5 villes.



○ **Des lieux (instances) de dialogue entre les institutions.**

Le schéma souligne la proximité entre les situations d'Angers et de Nantes ; et dans une moindre mesure de Laval : un Comité de pilotage est assorti d'un Comité technique. Il souligne aussi les situations particulières du Pays Yon-et-Vie et du Mans.

Les lieux de dialogue entre institutions peuvent être :

- **Dédiés (Angers, Nantes, Laval) ou non (Pays Yon-et-Vie).** Sur Angers, Nantes et Laval, des Comités de pilotage réunissent quelques élus côté Collectivité et quelques représentants professionnels côté agricole. Sur Laval : 4 élus de l'agglomération et 5 agriculteurs responsables professionnels. Soulignons ici le cas particulier du Pays Yon-et-Vie où une Commission commune entre Syndicat de pays et Conseil de développement a été mise en place. Des agriculteurs y participent à la fois en tant que représentants professionnels et élus locaux. Cette Commission est d'ailleurs présidée par un agriculteur.
- **Contractualisés dans un protocole de partenariat (Nantes, Angers) ou non (Laval, Pays Yon-et-Vie).** Sur Nantes et Angers, le principe et le fonctionnement du Comité de pilotage sont inscrits dans un protocole de partenariat. Plus largement, ces protocoles de partenariat contiennent des engagements réciproques entre institutions et définissent des règles partagées d'organisation et fonctionnement. Ainsi, sur Angers la convention cadre se décompose comme suit : un projet partagé, des instances de régulation, et des principes de fonctionnement. Sur Nantes la convention cadre de 2006 distingue : les axes d'intervention du programme d'actions, les moyens généraux nécessaires au pilotage et au suivi général du programme, et les modalités techniques et financières du partenariat. L'un et l'autre de ces deux accords cadres sont complétés de conventions annuelles d'application.

○ **Des lieux de représentation et d'expression des agriculteurs du territoire.**

En lien avec le renforcement des relations entre la collectivité et la Chambre d'agriculture, cette dernière cherche à configurer des collectifs d'agriculteurs qui puissent

les représenter, c'est à dire « structurer » et porter la voix professionnelle agricole et être un interlocuteur reconnu de la Collectivité locale. Ces collectifs sont organisés aux échelles de ces collectivités ou d'un sous secteur (par exemple Nord et Sud de Nantes).

Caractérisons ces types de dispositifs qui existent sur Angers, Nantes et Laval. Ils sont :

- **Toujours institués et animés par la Chambre d'agriculture.**
- **Spécifiques** au territoire périurbain par rapport à l'organisation de la Chambre sur le reste du département (**Angers**) ou **non (Nantes, Laval)**. La Chambre d'agriculture de la Loire-Atlantique a installé et anime 23 Groupes Territoire, à l'échelle de toutes les intercommunalités du département (2 autour de Nantes) ; la Chambre d'agriculture de la Mayenne aussi met en place et anime des Comités de développement agricole sur tout son territoire. *A contrario*, la Chambre d'agriculture de Maine-et-Loire est organisée en Maisons régionales, selon les petites régions agricoles. L'installation et la progression des liens avec les collectivités et établissements publics locaux angevins (Angers Loire Métropole, pays Loire Angers, ville d'Angers, SMRA, etc.) l'ont amenée à penser autrement son organisation locale sur les aires urbaines ; elle a créé et anime une Commission Agricole du Pays Loire Angers (CAPLA), à l'échelle du Pays. Son périmètre chevauche donc l'organisation territoriale de la Chambre.
- **De composition parfois large et ouverte** (Nantes, Angers). Sur Angers et Nantes, ce sont plus de 30 agriculteurs qui sont désignés, cooptés, ou associés dans ces groupes. Il s'agit principalement de responsables professionnels et représentants des groupes et organisations agricoles présentes sur le secteur concerné, mais ces deux Chambres ont veillé à ce qu'y soit représentée la diversité des productions, des systèmes de production, des organisations professionnelles et syndicales. La composition des groupes n'est pas non plus fermée et évolue dans le temps, en fonction des projets, de la motivation d'agriculteurs, etc.  
Dans les autres départements le nombre et la diversité des agriculteurs impliqués dans la représentation de leurs pairs semblent moins une préoccupation.
- **Aux missions bien cadrées** (ex : Nantes et Angers). Prenons l'exemple de Nantes. Les missions des groupes « territoires » sont décrites dans des documents de référence : être relais des structures professionnelles, faire le lien avec les acteurs locaux du territoire, recueillir les besoins et attentes des agriculteurs, préparer les volets agricoles des projets de territoire, suivre les partenariats et conventions, contribuer aux avis Chambre en matière d'aménagement et d'urbanisme, contribuer à l'installation-transmission des exploitations sur le territoire. Sur Angers, le rôle de la CAPLA est « *d'être un lieu de réflexion et d'expression des attentes des agriculteurs du territoire au travers de l'élaboration d'un projet agricole - être le lien privilégié avec l'agglomération* » (*document interne Chambre d'agriculture de Maine-et-Loire du 3 mars 2010*).
- **Le cas particulier de l'association paritaire (Le Mans)**.  
La Ceinture verte mancelle, association paritaire créée au Mans en 1994 et animée par la Chambre d'agriculture de la Sarthe, remplit à la fois la fonction de lieu de dialogue entre institutions et de lieu de représentation et d'expression des agriculteurs (au travers des organisations membres de la Ceinture verte mancelle).
- **La question des échelles dans les choix d'organisation**.  
L'échelle d'une instance de dialogue ou de représentation des agriculteurs apparaît liée à l'objet et aux missions attribuées à cette instance. Ainsi, sur Angers, la Chambre d'agriculture a choisi de positionner la CAPLA à l'échelle du Pays, échelle du SCOT, plus large que la seule agglomération. Ce qui ne l'empêche pas de porter le projet agricole réfléchi à l'échelle du Pays auprès de l'agglomération, dont le rôle est majeur dans l'élaboration des projets du Pays. Autre exemple, autour de la Roche-sur-Yon, un autre lieu de dialogue s'est institué que la Commission agriculture et cadre de vie du pays : un Comité de concertation cette fois-ci entre la profession agricole (par la voix de la Chambre d'agriculture) et la ville de la Roche-sur-Yon. La

motivation de cette organisation est de partager, suivre (et négocier) les projets d'aménagements de la ville. La présidence est partagée entre l' élu de l'intercommunalité et le représentant agricole élu Chambre d'agriculture. Plusieurs dispositifs institutionnels entre Profession agricole et Collectivités peuvent donc cohabiter sur un même territoire.

## ***2. Les moyens mobilisés : formalisation des relations, expertise partagée, moyens humains et financiers.***

L'institutionnalisation des relations entre institutions Chambre d'agriculture et collectivité traduit et tend à renforcer l'engagement par les deux parties de moyens autour d'objectifs et programmes divers.

On observe tout d'abord, que ces moyens portent sur la production et l'échange de connaissances, de données et d'expertise, en lien ou non avec des actions envisagées dans le cadre des accords de partenariat. C'est le cas par exemple de la réalisation conjointe d'un diagnostic sur les espaces urbains entre l'agence d'urbanisme AURAN et la Chambre d'agriculture en 1994 sur l'aire urbaine de Nantes, puis dans les dernières années, de la réalisation d'un diagnostic détaillé de l'état des friches commune par commune. Dans le Maine-et-Loire ou la Vendée, on assiste à la mise en place d'un observatoire agricole dont les données sont partagées (voir annexe M). En Mayenne, le travail sur l'agriculture périurbaine démarre en 2001 avec des travaux d'étude et de prospective. Il est intéressant de noter que comme sur d'autres départements, ces travaux, qui visent une production de connaissances sur l'agriculture, sont l'occasion de la mise en place d'instances de travail (dans le cas de Laval, un comité de pilotage) qui réunissent des agriculteurs et des élus.

Ensuite, chaque institution consacre des moyens humains pour la mise en œuvre des actions prévues dans les conventions ou protocoles de partenariat et/ou à l'animation des instances de concertation :

- Côté Chambres, de moins d'1/2 à plus de 3 équivalents temps pleins (ETP) engagés spécifiquement sur le territoire périurbain, pour l'accompagnement des actions agricoles, l'animation des groupes locaux d'agriculteurs et le suivi du partenariat avec la collectivité. Ils traduisent à la fois une volonté professionnelle d'agir spécifiquement auprès des agriculteurs du territoire et la « productivité » du partenariat avec la collectivité locale. Ainsi, la Chambre d'agriculture de Maine-et-Loire a notablement accru ces deux dernières années ses moyens engagés sur le territoire angevin.
- Côté Collectivités, en moyenne de 0,1 à 0,5 ETP.

Dans certains cas, on peut constater un partage de la conduite des actions. Dans le cas de l'action engagée pour valoriser les friches autour de Nantes, après une phase d'étude conduite par la Chambre pour caractériser les friches (avec appui financier de Nantes Métropole) l'animation des groupes d'acteurs locaux qui doivent travailler à l'élaboration de propositions d'actions, est prévue à la fois par un technicien de la Chambre et le chargé de mission « agriculture et espace naturels » de Nantes Métropole. Sur le territoire d'Angers, l'écriture du projet agricole est animée par les agents de la Chambre d'agriculture seulement. En revanche ces derniers travaillent en lien étroit et de manière informelle avec les agents de la collectivité, ce qui permet le partage d'informations relatives à l'élaboration des projets de SCOT d'une part et agricole de l'autre. A Laval, le comité technique mis en place à l'occasion des travaux d'études et de prospective sur l'agriculture périurbaine est co-animé par l'agent de la collectivité et un technicien de la Chambre d'agriculture. On peut donc noter dans un certain nombre de départements des processus de rapprochement entre agents (souvent en binôme) qui vont de paire avec les liens qui s'établissent entre quelques élus professionnels et quelques élus des collectivités (un ou deux).

Enfin, dans le cadre des conventions de partenariat, chaque institution engage des moyens financiers, par financement et/ou autofinancement d'actions. Mais aussi, un dialogue établi, des orientations communes, des projets partagés permettent aux deux parties de s'inscrire,

et d'inscrire des actions touchant l'agriculture, dans des procédures comme Leader (ex : Pays du Mans), mais aussi le CTU<sup>13</sup>, etc.

### **3. Un cadre pour faciliter l'action**

En quoi l'institutionnalisation des relations entre les collectivités urbaines et les organisations de développement agricole crée des conditions favorables pour mettre en place des actions en réponse aux préoccupations d'articulation des enjeux de développement urbain et agricole ? Trois processus participent de cette institutionnalisation et contribuent à donner de la visibilité aux différentes parties prenantes pour mener des actions et à préciser les contours de l'engagement respectif. Il s'agit d'abord des moyens qui visent à stabiliser les relations entre organisations et entre acteurs ; ensuite de la construction de savoirs qui deviennent un socle partagé à partir duquel la discussion pratique s'engage ; et enfin, de la définition progressive d'orientations négociées qui guident ensuite l'action locale.

#### **Faire progresser la connaissance entre institutions et pérenniser les relations**

La conduite d'actions en commun dans le cadre de projets précis permet de faire progresser l'interconnaissance, de développer des relations de confiance, entre agents, et entre élus. Cet aspect a été souligné par les agents de Chambres et des collectivités en groupe d'échange de pratiques (GEP) : les relations de confiance qui s'établissent autant entre élus qu'entre agents, apparaissent comme un produit d'un travail sur la durée et permettent ensuite de désamorcer des conflits potentiels, de passer outre des difficultés, etc.

Au delà du développement d'habitudes de travail entre agents et entre élus, il ressort que l'assise institutionnelle est un facteur de stabilité et de pérennité des relations. De fait, nous avons observé un renouvellement rapide des agents et des élus impliqués au sein des Chambres d'agriculture comme des intercommunalités sur les questions d'agriculture périurbaine. L'institutionnalisation des relations entre organisation que nous avons décrite précédemment, contribue à maintenir des relations de travail au-delà de ces changements.

#### **Approfondir et partager « sa » connaissance du territoire**

Tout d'abord, la mutualisation de moyens et de compétences d'expertise permet à chacun d'approfondir et de partager « sa » connaissance du territoire, notamment de son agriculture. Beaucoup d'actions participent à cela : les observatoires agricoles (Angers, Pays Yon-et-Vie), les études et cartographies agricoles dans le cadre de SCOT ou PLU. Et cela d'autant plus que ces études s'accompagnent d'une implication des acteurs institutionnels - élus et responsables professionnels - au-delà des seuls chargés d'études et experts, dans une réflexion pour analyser les données produites et envisager l'action à partir de là : réflexions et prospectives agricoles (ex : Laval) en amont de chartes (Le Mans) ou programmes d'actions, etc.

#### **S'accorder progressivement sur l'orientation de l'action**

Sur plusieurs territoires nous avons pu observer la tenue de débats sur l'orientation des actions à mener. Ils peuvent prendre la forme de l'élaboration d'un projet par la profession agricole, qui a vocation à dresser l'ensemble des difficultés et des pistes d'action à envisager. Ce projet, ensuite soumis à l'intercommunalité à vocation à être discuté. C'est ce qui a été mené à Nantes dès 1994 à l'occasion de la réalisation d'un diagnostic-propositions sur l'espace périurbain. De nombreuses pistes d'action ont alors été proposées par la Chambre d'agriculture. Depuis, les actions menées et les protocoles signés entre Chambre d'agriculture et Nantes métropole montrent qu'un certain nombre de ces orientations sont périodiquement reprises. A travers ces actions, les finalités de l'action conjointe entre profession agricole et intercommunalité sont à chaque fois réaffirmées. C'est ce qui est à l'œuvre aujourd'hui autour d'Angers à travers l'élaboration du projet agricole du Pays.

---

<sup>13</sup> Contrat de Territoire Unique

Parfois cette construction d'orientations partagées est moins explicite : elle opère à travers des décisions pratiques relatives à des actions précises. Par exemple, la mise en œuvre d'actions sur le territoire des basses vallées angevines a permis de s'accorder sur le fait que l'élevage bovin est une activité qui peut permettre de préserver la valeur écologique et paysagère du territoire. La préservation des activités d'élevage devient donc un enjeu pour le territoire de l'agglomération. Cette orientation, d'abord limitée à une réflexion restreinte aux vallées humides, est aujourd'hui proposée pour l'ensemble du territoire de l'agglomération, et constitue une orientation qui ne fait plus débat.

In fine, l'institutionnalisation du dialogue permet, au fil du travail en commun entre Chambre d'agriculture et collectivité, de progresser dans leur savoir-faire pour concevoir et conduire des actions. Ainsi, les rapporteurs de l'action « friches » en cours autour de Nantes témoignent que l'ambition affichée dans la mobilisation de tous les acteurs (agriculteurs, élus, propriétaires, etc.) à tous les échelons (de la commune à l'agglomération), et la complexité du dispositif d'intervention qui en résulte, n'auraient pu être envisagées sans l'antériorité du partenariat et une certaine capitalisation des relations, des expériences et des finalités partagées. Et notamment, la capitalisation des expériences déployées plusieurs années sur un sujet récurrent, la reconquête des friches (voir annexe M).

A l'opposé de l'exemple de l'action « friches », la mise en place d'un « Observatoire agricole » sur le Pays Yon-et-Vie s'est faite avec un nombre restreint d'acteurs associés (voir annexe M). Le Groupe d'échange de pratiques analyse cela, d'une part, par l'existence encore très récente du dialogue entre les institutions, resserré autour des seuls représentants institutionnels (élus Profession agricole et élus locaux) et, d'autre part, par la place prédominante accordée à l'expertise dans la connaissance à produire sur l'agriculture, sans que soit nécessairement envisagée la place que pourrait prendre la connaissance des agriculteurs. On peut faire l'hypothèse qu'une telle approche est liée aussi à une difficulté à « faire face » aux débats, confrontations de point de vue, qu'entraînerait nécessairement une mobilisation plus large des acteurs praticiens, par exemple sur la manière de qualifier l'agriculture, la viabilité des exploitations, l'avenir de celles-ci, etc...

#### **4. Des actions conduites en partenariat**

Finalement, les actions mises en place sur le terrain dans le cadre des dispositifs institutionnels de partenariat entre les communautés urbaines et les Chambres d'agriculture s'inscrivent dans un champ large de domaines d'intervention. De l'inventaire des actions conduites, nous avons ressorti les **principaux domaines d'action suivants** :

- Soutien aux systèmes agricoles :
  - filières (ex : pôle du végétal Angers)
  - vente directe, circuits courts (ex : Nantes dès 1998)
  - filière bois-énergie (ex : Nantes, Angers)
- Paysage & biodiversité :
  - zones humides (Angers, Nantes) : soutien à l'élevage extensif via OGAF, OLAE, CAD, MAE ; autres actions (ex : île Saint-Aubin, Angers)
  - reconstitution du maillage bocager (ex : Le Mans, Laval)
- Foncier :
  - charte foncière de l'Anjou
  - constitution de réserve foncière (Angers)
  - dispositif de veille des déclarations d'intention d'aliéner (Nantes)
  - reconquête des friches (Nantes) [témoignage]
  - déplacement (La Roche, Nantes), achat (Angers) ou construction (Nantes) de siège d'exploitation.

Certains domaines d'intervention apparaissent peu ou pas traités :

- *Moins développé* -> Cohabitation entre usagers et relations de voisinage : étude sur les attentes des citoyens (Nantes), « La vache à l'assiette » (Angers), communication sur l'agriculture du territoire (Le Mans).
- *Pas d'action spécifique* -> Information aux agriculteurs sur les projets urbains, les compétences et le fonctionnement des institutions intercommunales, etc.

Au fil des collaborations, nous voyons un élargissement progressif des questions abordées ; si nous devons dessiner un ordre chronologique de « traitement » des thématiques ce serait le suivant :

- D'abord, la maîtrise foncière et la valorisation des terres à vocation agricole : outre la contribution aux projets de planification de l'urbanisme, il s'agit de mettre en place des observatoires permanents agricoles (85), du soutien au déplacement de sièges, de la caractérisation et de la reconquête des friches.
- Ensuite la préservation de la biodiversité et des zones humides... et plus largement des actions « paysage ».
- Puis la diversification économique : document de promotion des producteurs en vente directe (Nantes), travaux autour des magasins de producteurs, des marchés de producteurs fermiers.
- Et plus récemment, l'énergie (ex : développement de projets bois-énergie sur Angers) et le climat (contribution de l'agriculture à l'émission de gaz à effet de serre), ou encore la réduction des produits phytosanitaires et la restauration hors domicile (RHD),
- ... et plus globalement la contribution de l'agriculture au développement durable du territoire.

Cet élargissement des champs ouverts au partenariat (notamment sur Angers et Nantes), témoigne à la fois de la prise en compte des grands enjeux de développement aux échelons mondiaux, nationaux, régionaux (réchauffement climatique, biodiversité, érosion du foncier...) et des procédures (Agendas 21, Plans climats, objectifs et dispositifs Grenelle comme Trame verte et bleue ou objectif d'approvisionnement des cantines scolaires) dont la traduction en actions à l'échelle des territoires ne peut se faire sans s'appuyer sur une consolidation des relations entre les acteurs.

## ***E. Eléments de conclusion***

L'institutionnalisation des relations entre la Profession agricole et les intercommunalités urbaines - ici analysées à partir des relations entre les Chambres départementales des Pays de la Loire et les institutions territoriales des villes de Angers, Nantes, Le Mans, La Roche-sur-Yon et Laval - traduit une volonté de pérenniser et structurer les relations entre ces deux mondes. La mise en place d'instances et de moyens qui accompagnent ce processus, la définition d'orientations et de programmes d'actions qui font l'objet d'une validation partagée constituent un cadre politique et institutionnel dans lequel peut s'inscrire (de manière légitime et avec une certaine assise sur la durée) à la fois le travail des agents et la mobilisation des acteurs de terrain autour des questions que soulèvent l'articulation entre développement agricole et urbain. Nous observons aussi que les instances mises en place contribuent à faire valoir un point de vue professionnel agricole dans la définition des politiques du territoire par la voix des responsables. L'organisation de dispositifs de dialogue avec les collectivités urbaines semble aller de paire avec l'organisation de la représentation agricole du territoire autour de nouveaux collectifs configurés aux échelles de ces dernières.

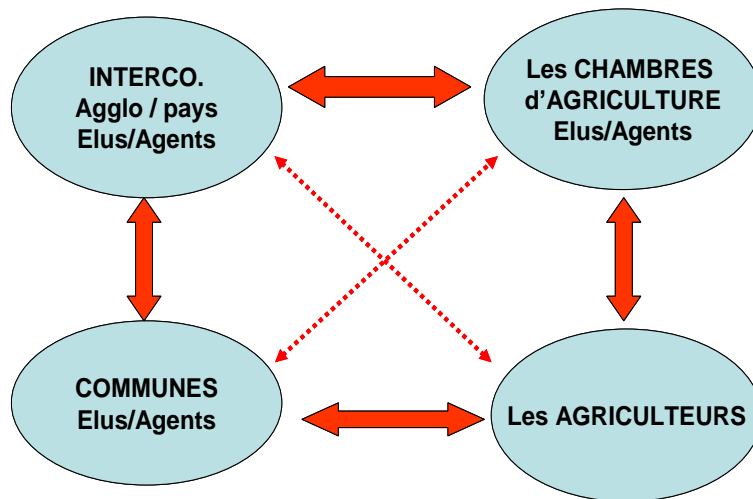
... Mais le dispositif institutionnel...

- **Ne répond visiblement pas à l'ensemble des attentes de dialogue des agriculteurs et des élus, telles que rapportées dans la partie précédente.** Par

exemple, les relations de voisinage et les conflits entre usages, élus et agriculteurs renvoient à une échelle d'action plus locale, souvent communale.

- **Ne peut pas constituer un « lieu unique » de dialogue, parce qu'il ne peut répondre aux exigences de mobilisation des acteurs et de construction de projets.** Des projets individuels et collectifs peuvent naître indépendamment du dispositif institutionnel, et c'est tant mieux.
- **Demeure fragile car repose sur un faible nombre de personnes** : un ou deux élus côté agglomération et un ou deux responsables professionnels du côté du monde agricole. S'ajoutent à cela, d'une part, un turn-over des élus lié aux aléas du renouvellement des mandats politiques, d'autre part, des agents de Chambres qui ne sont pas toujours en poste très longtemps ; alors que les responsables professionnels s'appuient souvent fortement sur leur travail d'expertise.
- **Ne garantit pas le renforcement de la construction d'un point de vue professionnel à partir de la mobilisation des agriculteurs, processus qui renvoie à des moyens et des modalités spécifiques.** Cela pose aussi la question du lien qui peut être établi entre les instances de discussion (comité de pilotage, comité technique, etc.) établis dans le cadre des protocoles institutionnels et des collectifs et groupes de développement locaux, existants ou à constituer.  
On constate même que dans certains cas, l'élaboration d'un protocole de partenariat où figure un certain nombre d'orientations et d'objectifs tend à remplacer (tient lieu de) l'élaboration d'une voix professionnelle qui serait le produit d'une réflexion de la part de l'ensemble des agriculteurs du territoire. C'est ce qu'on peut observer sur Angers où la Chambre d'agriculture met en place un dispositif de mobilisation d'un ou deux leaders professionnels par commune, mais ne soutient pas toujours les initiatives de structuration à des échelles communales ou de quelques communes qui peuvent exister. Cela n'empêche pas la volonté d'élargir des instances institutionnelles telle que la CAPLA, où des agriculteurs locaux issus du groupe prospective.
- Concernant les élus des collectivités, de la même façon, le dispositif entre institutions Chambre – intercommunalité ne s'accompagne pas de la mise en place de lieux et temps de discussion spécifiques des questions agricoles entre élus, intercommunaux et communaux.

Le dialogue entre le monde agricole et le monde des élus politiques, s'il renvoie à deux types de points de vue, est donc à construire entre 4 acteurs : les agriculteurs présents sur un territoire donné (seuls à même de formuler les problèmes qu'ils se posent et soucieux de les résoudre), les organismes professionnels agricoles et leurs représentants (la techno structure qui rassemble des outils et des compétences mobilisables pour l'action, et qui constitue aussi une voix politique), les élus locaux qui décident d'engager ou pas des initiatives et des actions) et ceux qui ont à coordonner l'action politique et les choix de développement urbain. Pour définir des orientations et engager sur la durée des actions correspondantes, aucun de ces acteurs ne peut fonctionner seul. Nous reprendrons ce schéma, à la lumière du dispositif de travail mis en place avec les groupes locaux d'agriculteurs et de concertation avec les élus, pour apporter des éléments sur la manière dont il peut se traduire en termes d'organisation du travail, de modalités de mobilisation des acteurs, d'échelles, etc.



## ***F. Bibliographie***

- CLAEYS-MEKDADE, Cécilia. 2003. *Le lien politique à l'épreuve de l'environnement. Expériences camarguaises*. Bruxelles : P.I.E.-Peter Lang.

## ***G. Annexes***

- Annexes D à H. Monographies des 5 sites.
- Annexe M. Les 3 actions analysées : analyses par action et analyse transversale.

## VI. ORGANISER ET ACCOMPAGNER LE DIALOGUE AGRICULTEURS – ELUS : L'ANIMATION AGRICOLE EN TERRITOIRE PERI URBAIN

---

### A. Introduction

S'interroger sur la place des agriculteurs et de l'agriculture dans les territoires périurbains, c'est aussi **s'interroger sur comment accompagner les agriculteurs pour qu'ils se constituent en interlocuteurs actifs, en tant qu'acteurs professionnels, des collectivités locales, de telle sorte que les enjeux agricoles soient débattus en amont, et pris en compte ensuite, dans les politiques locales de développement territorial en contexte périurbain.**

Cette question se situe dans un contexte où les organisations professionnelles agricoles, notamment les Chambres d'agriculture, s'interrogent sur la prise en compte de la dimension territoriale dans le conseil et l'appui au développement agricole et local. Un peu partout en France, elles mettent en place des activités qui tendent à se constituer autour d'une nouvelle figure, celle du « conseiller en développement local » ou « conseiller de territoire »<sup>14</sup>.

Certes, l'approche localisée du conseil, parallèlement à celle par filière, n'est pas nouvelle : le conseiller « de secteur », qui intervenait sur un territoire géographique déterminé (canton, petite région...), dont le « public » potentiel était en principe l'ensemble des agriculteurs - mais de fait, principalement celui des groupes de développement - a longtemps été au centre des dispositifs d'intervention des Chambres. Le fonctionnement de ces groupes et les missions spécifiques des conseillers de secteur, qui étaient à la fois de les appuyer (animation et apports de connaissances), et de répondre à leurs demandes (être à leur service) -, reposaient sur l'idée que la création de dynamiques collectives locales de type volontaire était à la base de la diffusion des connaissances et d'un certain idéal de « progrès »<sup>15</sup>. Les questions et domaines de préoccupations qui y étaient abordés, les actions qui y étaient menées pouvaient recouvrir des registres très variés, y compris à la marge des questions professionnelles ; même si ces groupes ne réunissaient généralement qu'une minorité d'agriculteurs (entre 10 et 20 % suivant les départements). Ceci a conduit, au sein des débats qui ont émergé dans les années 80, à une certaine mise en cause des effets du développement en termes de concentration des exploitations et de difficultés à prendre en compte la diversité des modèles de production, et à des prises de position en faveur de la diversification.

On a assisté ensuite à une « mise en veille » de ce type d'approches collectives et localisées, du moins dans les Chambres d'agriculture<sup>16</sup>, et à un recentrage de leurs services sur le conseil d'entreprise et le conseil spécialisé, sans pour autant que les groupes toujours inscrits dans une dimension territoriale, ne disparaissent. Ils se sont même diversifiés dans leur composition et leurs objectifs dans les années 1990, avec l'émergence de groupes constitués autour de nouvelles formes d'agriculture (bio, durable, par exemple), et de projets collectifs.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> D'autres termes sont aussi utilisés, tels que « animateur de territoire », « animateur de bassin versant » lorsque la prise en compte des enjeux environnementaux sont une dimension prioritaire de l'approche territoriale, comme c'est le cas en Bretagne.

<sup>15</sup> Voir l'article de RUAULT – LEMERY, 2009, « conseil et développement en agriculture ».

<sup>16</sup> Les dynamiques de groupe ont été portées de manière continue par les mouvements telles que les CIVAM, les réseaux d'agriculteurs constitués autour de propositions de modes de production bio ou durables.

<sup>17</sup> Voir l'analyse de H. BRIVES dans Pour n° 196-197, Mars 2008

et aussi dans : Conseiller en agriculture, 2006, le chapitre de G. VEDEL : « développement agricole et conseil aux agriculteurs, de la productivité aux développement durable » et le chapitre de B. LEMERY : nouvelle agriculture, nouvelles formes d'exercice et nouveaux enjeux du conseil aux agriculteurs.

Aujourd'hui les enjeux auxquels se trouvent confrontés les agriculteurs, en lien avec l'évolution de la place socio-territoriale de l'agriculture, obligent à penser les conditions d'exercice des métiers de l'agriculture en prenant en compte les spécificités des territoires, lesquelles peuvent constituer pour les agriculteurs des contraintes mais aussi des atouts. La prise en compte de ces éléments va de pair avec la nécessité de mettre en œuvre de nouvelles relations avec une multiplicité d'acteurs, dont les activités sont interdépendantes, pour discuter des modes d'action, des pratiques, des attentes des uns et des autres.

De leur côté, dans un contexte de réduction des moyens publics et de concurrence croissante entre elles, les organisations agricoles s'interrogent sur leurs missions : au service de qui, comment se positionner par rapport aux collectivités locales qui expriment des attentes à l'égard du monde agricole (en matière de services, de développement des circuits courts, de fonctions environnementale, etc., comme nous l'avons montré en deuxième partie) ; et sont amenées aussi à redéfinir leurs échelles d'intervention. De nouvelles tensions se manifestent, entre proximité du terrain et logiques de projets ; sur le financement du développement... Ajoutons aussi que la prise en charge de l'accompagnement des agriculteurs par de nouveaux acteurs tels que les collectivités locales (qui mettent en place des postes d'agents de développement chargés de l'agriculture pour se donner les moyens de concrétiser des orientations de politique territoriale) questionnent le positionnement des différents acteurs institutionnels les uns par rapport aux autres.

Les métiers de l'animation ou du développement territorial sont donc en cours de redéfinition, mais ce processus n'est pas stabilisé ; en atteste l'hétérogénéité des pratiques dans la mise en œuvre des approches territoriales. Car si la prise en compte de cette dimension se traduit par l'émergence de postes et de missions spécifiques, ces missions ne sont pas (encore ?) bien reconnues. Ce qu'elles recouvrent précisément et la manière dont elles peuvent s'intégrer et s'articuler avec les autres missions exercées par ces organismes reste flous. La mise en place de nouvelles missions interroge de fait la division du travail entre les différents agents : tout en maintenant des fonctions d'appui technique et économique, et du conseil d'entreprise (missions que les Chambres ne sont pas les seules à exercer, du fait notamment de l'extension continue des activités des centres de gestion), il s'agit de répondre à de nouvelles attentes à la fois des agriculteurs et des autres acteurs : ***à quels métiers et compétences cela renvoie-t-il ? Comment peuvent se structurer ces métiers entre eux ? Quelles évolutions de l'organisation du développement agricole cela suppose-t-il ?***

C'est à ces questions que renvoie, dans le cadre du projet PALDU, l'accompagnement des agriculteurs dans un contexte périurbain de territorialisation du développement.

Il s'est donc agi, au-delà des travaux d'enquêtes visant à mieux connaître les agriculteurs en périurbain, ainsi que les visions et attentes des élus à l'égard de l'agriculture de leur territoire, de **concevoir et de mettre en œuvre un dispositif de travail avec les agriculteurs, et de dialoguer avec les élus**, qui permette de **produire des connaissances et des éléments de méthode** autour d'un double enjeu :

- Construire le dialogue entre agriculteurs et collectivités locales,
- Faire évoluer en conséquence les modalités d'exercice des métiers des agents de développement agricole et de développement local en contexte périurbain.

#### **Les questions spécifiques auxquelles il s'agissait de répondre :**

- Dans quelles conditions les agriculteurs peuvent-ils élaborer collectivement une vision prospective de leurs activités dans les espaces périurbains, compte tenu de la diversité des formes d'exercice du métier, et en prenant en compte les attentes des collectivités, des habitants, etc. dans l'évolution de ces activités ?
- Sur cette base, comment peuvent-ils faire entendre leurs points de vue, formuler - et s'organiser pour porter- des propositions ou projets qui puissent s'inscrire dans les politiques locales de développement ?
- Comment les organisations de développement agricole peuvent-elles accompagner les agriculteurs dans ces processus ?

- A quels dispositifs et modalités de travail et à quelles compétences des agents cela renvoie-t-il ? Dans quelle mesure sont-ils spécifiques aux territoires périurbains, ou encore analyseurs des évolutions des métiers du développement agricole ?

Rappelons ici que, si nous avons porté une attention particulière aux relations entre agriculteurs et élus, ce n'est pas parce que nous considérons que ces derniers seraient les seuls acteurs auxquels les agriculteurs auraient affaire pour débattre des conditions locales de l'avenir de leur métier. Les agriculteurs sont en effet en relation avec les autres habitants, avec des associations, des consommateurs, des écoles, etc., dans le cadre de leurs activités professionnelles ou en tant qu'habitant de telle ou telle commune. Mais la question de la prise en compte de l'agriculture dans les politiques de développement territorial, renvoie très directement à une organisation spécifique du dialogue entre ces deux types d'acteurs. Cela se traduit, comme nous l'avons montré dans la partie précédente, par le fait les élus expriment des attentes spécifiques à l'adresse des agriculteurs et de leurs organisations (et réciproquement, bien sûr).

## ***B. Matériel et méthode : le dispositif expérimental mis en place et ses liens avec les autres volets de recherche dans le PALDU18***

### ***1. Les fondements et principes de méthode retenus<sup>19</sup>***

#### **La mise en place de groupes : de quels groupes s'agit-il ?**

L'accent mis sur la dimension collective n'est pas une fin en soi. Outre le fait qu'un groupe mobilisé puisse permettre de renforcer les liens entre les agriculteurs dans un contexte où ils peuvent se sentir isolés professionnellement, le travail de groupe est nécessaire parce que les agriculteurs doivent faire face à des difficultés ou répondre à des attentes pour lesquelles il n'existe pas de réponses toutes faites. Or la production de connaissances, la redéfinition des règles d'action, que suppose la résolution de ce type de problèmes repose de façon centrale sur une activité d'échange et de réflexion collective qui leur permette d'analyser la situation, de savoir quoi faire et comment le faire. Le rôle du groupe renvoie donc ici fondamentalement à la fonction réflexive et cognitive du dialogue<sup>20</sup>.

Etre « acteur » de développement, c'est avoir la capacité de formuler précisément, à partir d'un point de vue propre, les problèmes à résoudre pour sortir d'une situation qui ne convient pas ou pour traiter des demandes adressées par d'autres. C'est avoir la capacité d'élaborer des réponses possibles à ces problèmes et de s'engager ensuite dans les démarches d'organisation que suppose la concrétisation de ces réponses. C'est aussi avoir la capacité de soutenir les processus de discussion ou de négociation avec d'autres acteurs qu'implique cette concrétisation. Dans ces conditions, les agriculteurs ne sont pas d'emblée (pas plus que les autres) acteurs de développement. Ils peuvent le devenir, moyennant une activité spécifique de réflexion au travers de laquelle ils peuvent produire une analyse des situations, préciser les questions que soulève pour eux la prise en compte de tel ou tel élément du contexte, telle ou telle demande ou problème formulé par un autre acteur. Cette activité de réflexion, qui porte à la fois sur une vision des situations et sur ce qu'on veut modifier (les

---

<sup>18</sup> Nous nous appuyons ici sur les résultats du volet Prospective, et de façon complémentaire sur l'analyse des entretiens menés auprès des agriculteurs d'une part et des élus d'autre part, entretiens qui ont fait l'objet de rapports spécifiques. Voir notamment THAREAU B. et LE GUEN R., 2007 ; THAREAU B., 2009 ; SOULARD C. et THAREAU B., 2009 ; THAREAU B., RUAULT C., LE GUEN R., 2010.

<sup>19</sup> Ces principes de méthode ont fait l'objet de plusieurs notes méthodologiques et ont été discutés lors de réunions du groupe régional en charge du volet dit « prospective ». Cf. C. RUAULT, notes méthodologiques des 21 juin 2007 et 14 avril 2008.

<sup>20</sup> Nous renvoyons sur ce point aux travaux de J-P. DARRE, notamment : L'invention des pratiques dans l'agriculture. Vulgarisation et production locale de connaissance. Paris, Karthala. 1996

buts qu'on poursuit) n'est pas une activité seulement, ni d'abord, individuelle. Elle s'opère dans le dialogue et, en premier lieu, dans le dialogue entre des pairs, c'est à dire entre des individus exerçant des activités communes (ou proches) dans un même contexte, autrement dit susceptibles de partager des préoccupations communes de par leurs activités et positions sociales.

Le choix d'un travail de groupe répond donc à un double enjeu :

- Un enjeu de production de connaissance et d'augmentation de l'efficacité de l'activité de réflexion : il s'agit d'élaborer des scénarios d'avenir de l'agriculture sur les territoires, des propositions et de formuler des projets de développement fondés sur la connaissance pratique (connaissance pour l'action) des acteurs.
- Un enjeu stratégique : renforcer la capacité des agriculteurs à porter cette connaissance et ces propositions et à les faire valoir dans des débats avec les autres acteurs notamment les élus, dans le cadre de l'élaboration des politiques de territoire en périurbain, autrement dit, se placer dans des processus de négociation ou de discussion avec d'autres acteurs (ici des collectivités locales) en tant que groupe professionnel.

### **A propos de la notion de prospective**

Les groupes ont été nommés « groupes prospective ». La notion de prospective reprend le sens classique de ce terme, en usage aujourd'hui dans les cercles spécialisés : la recherche par des acteurs donnés de différentes possibilités d'action/marges de manœuvre, dans un espace - temps déterminé, compte tenu d'un environnement préalablement paramétré.

La démarche prospective ne consiste donc ni à prévoir (posture probabiliste) ni à envisager des évolutions en termes d'adaptation à des contraintes dites objectives (qui s'imposeraient aux acteurs indépendamment de leurs buts et de leurs choix). Elle est fondée sur l'expression des points de vue des acteurs en vue de définir leurs marges de manœuvre/possibilités d'action. En ce sens, une telle démarche prospective se rapproche d'une démarche « d'expression et de résolution de problèmes en groupes de travail ».

Choisir de parler de démarche prospective plutôt que de résolution de problème permet cependant de mettre l'accent sur le fait qu'on intervient ici dans le contexte de territoires périurbains, où l'espace et le temps du développement agricole se trouvent structurés par les orientations d'aménagement de l'espace et de développement économique des collectivités territoriales urbaines, notamment les communautés d'agglomération et les pays proches des grandes villes/métropoles. Dans ces conditions, le produit de la réflexion à mener par les agriculteurs vise bien à pouvoir s'inscrire dans l'élaboration de ces orientations politiques et des programmes qui leur correspondent.

Cette approche s'est traduite par **des principes d'action** orientant le dispositif de travail mis en place :

- Favoriser la participation la plus large et ouverte possible, et prendre en compte la diversité des modèles et formes d'exercice des métiers d'agriculteurs en périurbain.
- Articuler la constitution des groupes (qui inviter et à quelle échelle) avec les échelles de sociabilité ordinaire des agriculteurs. Ce principe repose sur un double constat : d'une part il existe une corrélation positive entre le nombre d'agriculteurs qui participent à des réunions et la proximité géographique. D'autre part, le fait de s'appuyer sur des réseaux de dialogue existants (ou échelles d'interconnaissance) peut favoriser la dynamique collective sur la durée, la réflexion et le dialogue instaurée en réunion pouvant alors se prolonger en dehors de celles-ci.  
Une fois ces échelles d'interconnaissance identifiées (en s'appuyant sur les résultats des enquêtes auprès des agriculteurs), tous les agriculteurs du secteur concerné sont invités, quels que soient leur production, le fait qu'ils soient ou non agriculteur à titre principal ou double actif, etc. Suite à la première réunion, au cours de laquelle le

dispositif a été présenté, les agriculteurs se sont inscrits ensuite dans le groupe de travail selon un principe de *volontariat*.

Dans les faits, les échelles retenues, comme indiqué plus loin, résultent d'un compromis entre l'identification de ces réseaux de dialogue et les propositions de secteurs issues de discussions entre la collectivité locale et la Chambre d'agriculture sur les enjeux de développement urbain et agricole.

- **Une attention aux modalités d'invitation**
  - Courrier individuel à tous les agriculteurs du secteur retenu.
  - Relance téléphonique auprès de certains agriculteurs peu présents dans les réseaux habituels du développement ou ayant des productions plus atypiques pour la zone (6-7 sur Nantes ; 20 sur Le Mans + 6 visites-entretiens (4 présents dans le groupe) ; 15 pour R1 sur Angers).
  - Courriers individuels pour chaque réunion avec le compte-rendu de la réunion précédente.
- En ce qui concerne **la dynamique de travail**, une place centrale a été accordée à la connaissance pratique des agriculteurs comme base de la réflexion, et ce en mettant l'accent sur une analyse contextualisée des situations et de l'avenir de leurs activités, dans le contexte de travail et de vie quotidienne des personnes mobilisées, et de ce fait nécessairement localisée.
- Enfin, **le rôle des agents** centré sur des fonctions d'appui méthodologique, tout d'abord à la « production d'une réflexion collective » des agriculteurs, et ensuite au dialogue avec les élus.

## **2. Déroulement du travail**

- **Choix des sites et caractéristiques des réseaux de dialogue**

Les trois sites ont été choisis en fonction des enjeux agricoles, des dynamiques de développement urbain en cours et des relations avec les collectivités locales. Ainsi au Mans par exemple, le choix du site sur la communauté de communes de l'Orée de Bercé de Béloinois résulte des discussions entre la Chambre et cette Communauté de Communes où l'agriculture occupe encore une place importante. Sur Angers, il résulte de la volonté conjointe de l'Agglomération et de la Chambre d'agriculture de mieux travailler avec les agriculteurs d'un secteur où les élus souhaitent maintenir une zone agricole importante entre la ville d'Angers et une polarité urbaine, alors que l'agriculture connaît un recul important (déprise et crise arboricole en particulier). Sur Nantes, les élus et la Chambre d'agriculture souhaitent travailler sur l'articulation entre enjeux urbains, agricoles et environnementaux sur le secteur Nord-Ouest de l'agglomération. Ce secteur correspond à un des territoires où les acteurs locaux agricoles se sont organisés en lien avec la mise en place de Nantes Métropole, et au travail qui a suivi lors de l'élaboration du PLU intercommunal et du SCOT métropolitain.

**Tableau 1 : caractéristiques des sites : agriculture et réseaux de dialogue**

Sites	<b>Le Mans</b>	<b>Angers</b>	<b>Nantes</b>
Echelle de travail retenue pour la constitution du groupe	<b>9 communes</b> = Com Communes Orée de Bercé Béloinois	<b>4 communes contiguës</b> Trélazé, St-Barthélémy-d'Anjou, St-Sylvain-d'A Le Plessis-Grammoire.	<b>4 communes contiguës</b> : Sautron, Orvault, Couëron, La Chapelle-sur-Erdre.
Productions sur le site	<b>Elevage dominant</b> Lait - viande bovine Volailles – cultures Chevaux - porcs - maraîchage VD 1/5	<b>Très Diversifiées Arboric., pépinières, horticulture 2/5</b> B Lait ou viande : 1/4 Chevaux : 1/5 VD ?	<b>Lait (1/3) - viande bovine (1/4)</b> + cultures Maraîchage, chevaux VD : 1/5
Dynamiques socio – professionnelles	Réseaux relativement denses, structurés par : - Voisinage, entraide // activités d'élevage - CUMA (nombreuses) et copropriété - Syndicalisme – GDA	Réseaux peu denses Elevage <u>et</u> productions végétales spécialisées : deux mondes séparés - Eleveurs : relations structurées par entraide et groupes techniques - Arbo / pépinières : des relations plus lointaines géographiquement. Des agriculteurs isolés : horticulteurs, volailles, loisir, chevaux	Denses mais certains agris isolés (chevaux, horticulture)  Les groupes d'entraide en élevage structurants  + réseaux vente directe ou engagement militant (associations et groupes divers)
Echelle des réseaux de dialogue	De 2 à 4 communes avec densité plus forte à l'échelle communale	2-4 communes, sans recouper les limites communales	Réseaux communaux reliés par des ponts
Nre d'agri. Invités	76	60	70
// avec réseaux de dialogue	Echelle un peu plus large	« A cheval », pour les éleveurs, sur deux réseaux de dialogue.	Oui, avec échelle plus large

Les études sociologiques menées dans les trois sites, près d'Angers, Le Mans et Nantes aux échelles retenues pour constituer les groupes de prospective avec les agriculteurs, ont permis de cerner les caractéristiques de l'agriculture et la diversité des logiques d'action des agriculteurs, ainsi que les dynamiques de relations professionnelles entre agriculteurs. Concernant ce deuxième point, les caractéristiques des réseaux de dialogue présentent à la fois des points communs entre les sites et des spécificités.

L'entraide et la proximité géographique sont des facteurs structurants dans tous les cas. L'entraide est plus forte autour des activités d'élevage, bovin en particulier. De ce fait les relations de dialogue sont souvent plus fortes entre éleveurs et sur les sites où l'élevage est très présent comme au Sud du Mans. Ce site est aussi caractérisé par des réseaux de dialogue encore fortement structurés par les groupes de développement, les syndicats locaux et les CUMAs ; même si celles-ci tendent à évoluer vers une moindre intégration des agriculteurs.

Sur le site d'Angers, les réseaux de dialogue sont moins denses et plus « éclatés », ce qui peut s'expliquer par une agriculture particulièrement diversifiée et le sentiment des agriculteurs d'appartenir à des mondes professionnels différents suivant qu'ils font de l'élevage (ou polyculture élevage), ou des cultures spécialisées : horticulture, arboriculture, pépinières. « *On ne fait pas le même métier* », disent le plus souvent les premiers. Chacune de ces spécialisations végétales constituent elles mêmes des « segments » professionnels séparés ; certains de ces agriculteurs s'investissent dans des réseaux spécialisés qui dépassent les limites communales, mais les liens entre eux sont globalement faibles.

Le site de Nantes se caractérise par l'existence de collectifs militants actifs ; l'appartenance à ces réseaux militants ne constituant cependant pas des lignes de clivage entre agriculteurs localement.

Au final on retiendra que la plus ou moins grande diversité interne aux agriculteurs joue un rôle important dans la densité des relations entre agriculteurs et l'organisation des liens ; les éleveurs de chevaux ou les agriculteurs dit « de loisir » étant sur les trois sites relativement isolés. L'existence de groupes de développement ou de groupes syndicaux et militants locaux joue aussi un rôle important là où ces groupes sont dynamiques (sur Le Mans et Nantes).

Le tableau ci-dessus montre que le principe d'une échelle d'intervention pour mobiliser les agriculteurs et constituer des groupes, qui soit articulée avec l'échelle d'interconnaissance que dessinent les réseaux de dialogue, n'a été que partiellement appliqué du fait de la prise en compte d'autres critères (politiques notamment) dans le choix des sites. Nous verrons dans le point 2 dans quelle mesure cette plus ou moins bonne articulation a pu jouer sur la participation.

- **Une dynamique de réflexion régionale qui s'est traduite par :**

- **Un groupe régional d'appui méthodologique**, composé des agents des Chambres départementales d'agriculture, d'un agent de la CRA, des chercheurs de l'ESA et du GERDAL. Son rôle était de faire des propositions de méthode et de définir les modalités concrètes de mise en œuvre : échelle de travail, modes d'invitation des agriculteurs, méthode d'animation, de recueil et de traitement de la parole des agriculteurs. Permettre un échange de pratiques à partir d'une même grille d'analyse des réunions, visant à ajuster au fil de l'action, c'est-à-dire d'une réunion à l'autre, le déroulement du travail en fonction des résultats et des difficultés rencontrées.
- **Une même démarche d'intervention sur les trois sites** et d'analyse des résultats avec cependant des initiatives propres à l'avancée de chaque groupe.

- **Calendrier et déroulement du travail avec les groupes d'agriculteurs** : 6 réunions sur un an (décembre 2007 à décembre 2008), marquées par les étapes suivantes :

- Mise en commun des *souhaits, objectifs, préoccupations* ; en lien avec leurs conceptions de leur métier, leur analyse du contexte et leurs visions de l'avenir de leurs activités.
- Formulation de *problèmes traitables*, du type « *comment faire pour...?* », validation et choix des problèmes à approfondir ; sur la base d'une hiérarchisation de problèmes considérés comme majeurs.
- Etude de ces problèmes : élaboration de **pistes de solutions** (réponses possibles et souhaitées) ; et des **arguments associés**.
- Préparation d'une rencontre avec les élus et réalisation de cette rencontre.
- Bilan dans chaque groupe du travail réalisé et des perspectives.

### ***C. Les résultats : construction d'une problématique d'action et nouvelles modalités de dialogue élus – agriculteurs***

Nous présentons dans cette partie les principaux éléments d'observation du travail des groupes et d'analyse des résultats produits. Ces observations résultent d'une prise de notes exhaustive des réunions, des observations faites durant les réunions, lesquelles ont fait l'objet ensuite d'analyses au fil du déroulement du travail. Ces éléments sont complétés par des données issues du volet sociologique ou des analyses du contexte institutionnel de chaque site. Les analyses transversales et enseignements sont présentés dans la partie III.

## 1. Participation et dynamique de travail au sein des groupes

### • La participation des agriculteurs et la composition des groupes

De 8 à 21 agriculteurs, soit : 1/4 et 1/3 des exploitations sur Nantes et Le Mans ; moins sur Angers.

Dans les trois sites : des responsables professionnels et des agriculteurs lambda. Une diversité de types et modes de productions au sein des groupes, variable suivant les sites :

- Au Mans : principalement des éleveurs laitiers (les  $\frac{3}{4}$ ). Représentation cependant de quelques autres productions. Des producteurs en vente directe, présents en R1 mais pas ensuite, certaines productions non représentées.
- Angers : les deux principaux mondes agricoles (éleveurs et cultures spécialisées) sont présents. Parmi ces derniers, les arboriculteurs sont les plus présents ; pas de maraîcher, 1 seul horticulteur, 1 pépiniériste. Les éleveurs de chevaux ne sont pas là.
- Nantes : la diversité est représentée à l'image des productions du secteur (1 éleveur de chevaux), avec dominante cependant des éleveurs laitiers (1/2).

L'analyse de cette participation sur le plan quantitatif et de la composition des groupes permet de faire un certain nombre d'hypothèses explicatives sur les **liens avec les caractéristiques des réseaux de dialogue**.

- A Angers : la plus faible participation peut être mise en relation avec des réseaux de dialogue moins denses que sur les deux autres sites (constitués surtout entre éleveurs) et un territoire d'intervention qui ne correspond pas véritablement à ces réseaux ; et surtout avec une profession agricole plus éclatée, caractérisée par l'existence de plusieurs « mondes professionnels » séparés correspondant à des métiers bien spécifiques : élevage et cultures spécialisées ; parmi lesquelles co-existent des entreprises très diverses : horticulteurs, pépiniéristes, arboriculteurs, qui travaillent non pas en entraide mais avec une main d'œuvre salariée.
- A Nantes : une forte correspondance entre territoire du dispositif et territoire des réseaux de dialogue, avec cependant une échelle un peu plus large, ce qui a été confirmé par certains membres du groupe qui ont fait remarquer qu'ils ne se connaissaient pas tous. Une dynamique collective préexistante activée par le dispositif mis en place.
- Au Mans : une échelle du dispositif plus large que les réseaux de dialogue et d'entraide mais pas « d'effet commune ». Une certaine correspondance entre la configuration du groupe et les réseaux habituels de dialogue structurés autour de l'entraide en élevage bovin (d'où la forte représentation des laitiers) et des groupes de développement (CUMA, syndicats locaux). L'absence d'agriculteurs de la commune de Marigné pourrait s'expliquer par une position un peu à part de cette commune marquée par certaines tensions au moment de la mise en place du groupe et des productions spécifiques avec la forte présence d'éleveurs de porcs. L'un d'eux présent lors de la 1<sup>re</sup> réunion n'est pas revenu ensuite.

**Tableau 2 : Composition des groupes et participation aux réunions**

	<b>Le Mans</b>	<b>Angers</b>	<b>Nantes</b>
<b>R0</b>	<b>19 / 76 (= 1/4)</b> Toutes les communes	<b>9</b> (11 présents) / 60 <b>1/7</b> 3 communes : Saint-Barthélémy-d'Anjou, Saint-Sylvain-d'Anjou, Le Plessis-Grammoire.	<b>21</b> (24 présents)/ 70 = <b>1/3</b> 4 communes représentées Sautron, Orvault, Couëron, La Chapelle-sur-Erdre
<b>R1 – R5 Les groupes</b>	<b>12 agriculteurs</b> - 10 + 5 // R0 toutes communes sauf Marigné (1 à 3 agri / commune)	<b>8 agriculteurs</b> - 4 +1 // R0 4 communes	<b>21 agriculteurs</b> - 3 + 4 // R0 4 communes <b>Sautron (effet commune)</b>
<b>Productions dans le groupe</b>	<b>Lait + cultures (9)</b> 1 volailles – 1 porcs 1 chèvre + VD	<b>Arboriculteurs 1/2 Bovins lait ou viande 1/2</b> 1 horticulteur. VD	<b>Lait - viande bovine</b> 1 Maraîchage, 1 arbo 1 chevaux 9 VD.
<b>Âges</b>	?	Diversité d'âges (majorité 40-60 ans)	<b>Diversité</b> (majorité entre 40 et 50 ans)
<b>Sexe</b>	<b>1 femme</b>	<b>Pas de femmes</b>	<b>3 femmes</b>
<b>R6 (rencontre avec élus)</b>	10 agris « Prospect. » 21 élus des C° Dév. éco. et Agt de la CC	8 agris « Prospective » + 1 resp prof 9 élus + agents Coll.	8 agris « Prospective » + Pdt Maison régionale CA 4 élus locaux + Vice-Pdt Nantes Métropole + 4 agents urba. Coll.

Au final, la participation aux groupes a permis un élargissement des agriculteurs jusqu'alors engagés dans la réflexion sur le développement territorial, même si certains types d'agriculteurs restent difficiles à mobiliser, tels que les éleveurs de chevaux (un seul à Nantes) ou, dans le cas d'Angers, les agriculteurs pratiquant des cultures spécialisées. Cela tend à montrer que l'appartenance à un même territoire n'est pas forcément un élément déterminant (ou du moins suffisant) pour réunir ensemble des personnes qui par ailleurs ne partagent pas la même identité professionnelle et ne sont pas dans les mêmes réseaux de dialogue.

- **Dynamique de travail**

Comme expliqué plus haut, l'accent a été mis lors des réunions sur la mobilisation de la connaissance et de l'expérience des participants pour construire une vision de l'avenir de leurs activités (en lien avec l'analyse qu'ils font du contexte dans lequel ils travaillent) et pour préciser les problèmes à traiter et les pistes de solutions. Cela s'est traduit par une place centrale accordée à la parole des agriculteurs et une attention à la diversité des situations. Lors du bilan du travail réalisé, les agriculteurs ont mis en avant plusieurs points qui rendent compte de cette dynamique et de ce qu'ils ont apprécié (voir annexe K).

- **L'échange en groupe et la rencontre avec d'autres agriculteurs, l'ouverture dans la composition du groupe.**

« La rencontre de gens différents ». « Découvrir d'autres productions (horti, maraîchers, pépinières) avec d'autres problématiques et des problématiques similaires également ». « Bon tour d'horizon de toutes les difficultés à exercer la profession agricole en milieu périurbain »  
« Le travail de groupe. Echange des idées ». « Des choses ont pu être dites ».

- **Le fait de donner la parole aux agriculteurs, l'écoute de la part des animateurs.**

« Que cette démarche soit ouverte aux agriculteurs, et que nous soyons les acteurs encadrés, bien sûr avec la Chambre d'agriculture et d'autres. »  
« Exprimer nos inquiétudes sur le devenir de nos exploitations... Le fait de pouvoir en discuter, de partager et de se projeter dans l'avenir ». « Pouvoir dialoguer et surtout d'être écouté car seules les personnes concernées peuvent répondre aux questions que l'on se pose ». « La mise en réflexion et l'écoute des agriculteurs entre eux avec une démarche organisée => cela permet de progresser ».

- **« La méthode de réflexion ». « Son caractère participatif ». « L'implication de la Chambre d'agriculture de Maine-et-Loire ». « L'esprit de synthèse ».**  
« Le fait de pouvoir en discuter, de partager et de se projeter dans l'avenir ».

- **La progression collective dans la connaissance des problèmes et vers leur résolution.**

« Le constat de la situation agricole avec l'urbanisme. Diminution des surfaces agricoles et des voies de circulation ». « La mise en œuvre d'un projet positif et concret ».

## **2. La construction par les agriculteurs d'une problématique d'action qui recouvre une grande diversité de problèmes à traiter et de pistes de solutions**

- **Une diversité de problèmes à traiter** (voir tableau n°3) ; parmi lesquels certains ont été abordés dans les trois sites : la maîtrise du foncier, la gestion concertée de l'espace, la cohabitation et les relations de voisinage, le partage de l'usage de l'espace, la connaissance et reconnaissance de l'agriculture par les élus et les habitants, la participation aux orientations et aux décisions d'urbanisme, le dialogue avec les élus. D'autres problématiques sont spécifiques à un seul site, en lien avec le contexte local ; pratiques agricoles (à Nantes), les conditions de circulation des engins agricoles (Le Mans), la transmission et l'avenir économique (rentabilité) de l'élevage dans des espaces contraints près de la ville (Le Mans), l'accès à la ressource en eau (Angers), l'emploi de main d'œuvre salariée (Angers)...

... avec un degré de précision et de contextualisation accru par rapport à ce que les agriculteurs pouvaient dire au départ et surtout par rapport aux positions prises au sein des instances institutionnelles, lorsque la question agricole est abordée.

Lorsque des discussions sont engagées entre la collectivité locale et la Chambre d'agriculture (discussions qui s'appuient sur l'existence d'un partenariat institutionnalisé depuis les années 80) comme c'est le cas à Angers et à Nantes, celles-ci ont donné lieu à des documents d'orientation dans lesquels des priorités et des objectifs sont formulés. Ainsi le protocole de partenariat « pour un développement d'une agriculture innovante » signé en 2000 entre la Chambre d'agriculture de Loire-Atlantique et Nantes Métropole décline des axes d'intervention : maîtrise foncière et valorisation des terres à vocation agricole, valorisation des friches notamment), préservation de la biodiversité et des zones humides, diversification économique et amélioration du lien urbain- rural, amélioration sur l'énergie et les produits phytosanitaires ». A Angers, la convention cadre de partenariat et la charte Agriculture et urbanisme, signées en 2006, mettent aussi en avant des objectifs tels que ; « maîtriser urbanisation (l'étalement urbain) dans les territoires ruraux et périurbains, prévenir les conflits d'usage ; créer ou maintenir les conditions d'une agriculture économiquement forte, socialement viable et vivable et écologiquement responsable ».

La réflexion produite dans les groupes a permis de passer d'objectifs généraux à une problématique d'action, c'est à dire à une formulation précise des problèmes que recouvrent dans la pratique ces objectifs. Ainsi par exemple à Nantes, la déclinaison de situations concrètes d'usage de l'espace par différents acteurs, à Nantes la diversité des pratiques de gestion de l'espace et de conceptions vis-à-vis de la préservation du bocage par exemple, par les agriculteurs ; au Mans la question de l'avenir économique de l'élevage. On est donc passé de certains constats généraux ou plaintes, ou encore de certains discours clichés, souvent relayés par des responsables agricoles « on est mal compris », à des problèmes formulés précisément, rapportés à de nombreux exemples et à une diversité de situations, parfois contrastées, en lien avec une analyse fine du contexte local et une mise en perspective sur l'avenir.

Parmi ces problèmes certains étaient peu discutés habituellement entre agriculteurs, comme l'ont montré les enquêtes auprès des agriculteurs.

- Angers : main-d'œuvre, adaptation au marché, évolution des structures (installations / agrandissement). Ces deux derniers ayant été peu discutés aussi dans le groupe.
- Le Mans : urbanisation et prix du foncier ; transmission.
- Nantes : les logements de fonction ; la main d'œuvre.

**Tableau 3 : problèmes formulés dans les groupes**

Sites	Nantes	Angers	Le Mans
<p><b>Problèmes formulés</b> par les agriculteurs à partir de l'analyse des situations et sur l'avenir de leurs activités Et retenus comme prioritaires → ayant fait l'objet d'un travail de recherche de pistes de solutions</p>	<p>1a- Comment améliorer la structure foncière de nos exploitations et faciliter ainsi le travail au quotidien ?</p> <p>1b- Comment préserver durablement un usage agricole des terres permettant le maintien d'exploitations viables ?</p> <p>2- Comment mieux faire prendre en compte toutes les dimensions de l'agriculture dans les projets de développement urbain ?</p> <p>3- Comment organiser les différents usages de l'espace rural autour des villes et limiter les conflits ?</p> <p>4- Comment faire pour que l'agriculture soit connue et reconnue par les autres acteurs du territoire comme un secteur qui participe au développement harmonieux et durable de la ville ?</p>	<p>1- Comment maîtriser le foncier agricole ?</p> <p>2- Comment faire pour que les agriculteurs soient mieux informés des projets des collectivités et que leur secteur soit mieux pris en compte ?</p> <p>3- Comment développer la disponibilité et la formation des salariés ?</p> <p>4- Comment faciliter l'accès à la ressource en eau ?</p> <p>5- Comment améliorer l'image de l'activité agricole ?</p>	<p>1a- Comment maintenir une place pour les exploitations agricoles dans nos communes caractérisées par une urbanisation qui avance ?</p> <p>1b- Comment maintenir une place pour les exploitations agricoles dans nos communes ? Comment mettre en œuvre le dialogue avec les élus ?</p> <p>2- Aménagement de l'espace : comment articuler l'usage agricole et d'autres usages ?</p> <p>3- Comment améliorer les relations locales avec les non agriculteurs ?</p> <p>4- Comment assurer la rentabilité de nos exploitations et choisir des activités rémunératrices, compte tenu de la proximité de la ville ?</p> <p>5- Comment assurer l'installation d'agriculteurs et la transmission de nos exploitations ?</p>

Compléments en annexe A.

- **Les pistes de solutions : une diversité de registres qui traduisent les dimensions que recouvre la qualification professionnelle**

Les agriculteurs ont formulé des problèmes et des pistes de solutions d'ordre différents.

Certains (**registre technique**) relèvent d'un travail de réflexion sur le « quoi faire et comment faire », c'est-à-dire sous l'angle des modifications à étudier dans les pratiques, les usages de l'espace, les règles et normes en vigueur.

- « Améliorer et sécuriser les déplacements agricoles ? » (Le Mans)
- « Elaborer des règles d'usage de l'espace et faire comprendre et connaître ces règles » (LM)
- « Travailler l'offre de formation pour les salariés » (Angers)
- « Travailler sur la réglementation avec les propriétaires pour limiter les locations verbales » (Nantes)
- « Améliorer la structure foncière de nos exploitations et faciliter ainsi le travail » (Nantes)
- « Créer des réserves foncières » (Nantes)
- « Travailler à la transmission de chaque exploitation » (Nantes)
- « Faire un état des lieux des PLU par commune ; mettre en place des ZAD » (Nantes)
- « Définir des règles d'usage de la nature et de respect de l'agriculture ; des cheminements compatibles avec l'activité agricole » (Nantes)
- « Des aides particulières pour développer l'agriculture biologique et non polluantes » (Nantes)

D'autres relèvent (**registre stratégique**) des façons de s'organiser, de se faire entendre ; de discuter et de négocier avec les autres acteurs.

- « Convaincre de la nécessité que les agriculteurs aient de la visibilité pour faire des choix » (Angers)
- « Mettre en place un système pour avoir un droit de regard sur les mouvements de foncier (Nantes) »
- « Pour influencer sur les projets publics, quelle organisation ; quels moyens de négociation ? » (Angers)
- « Avoir un mode de fonctionnement établi avec la Chambre et avec les collectivités » (Nantes)
- « Développer la représentation des agriculteurs dans les instances et de décision territoriales... ? ».
- « Pour peser sur les projets, s'organiser en collectifs et rencontrer les élus avant les projets » (Nantes)

En lien avec le registre stratégique, mais sur un plan spécifique, certaines questions relèvent de ce que nous avons appelé **l'organisation professionnelle** parce qu'elles portent spécifiquement sur l'organisation au sein de la profession agricole, entre agriculteurs, et entre agriculteurs et leurs organisations (les échelles de travail, la nature des collectifs à constituer, la façon de se faire représenter...).

- « S'organiser localement de manière visible et indépendante entre agriculteurs en un groupe local et indépendant ? » (Nantes) « Améliorer l'entente professionnelle localement » (Nantes)
- « Comment faire pour que la Chambre nous appuie durablement... ? » (Nantes)
- « L'organisation des agriculteurs lors de la révision des PLU : être collectivement présents et actifs dans leur élaboration ; réunir les agriculteurs localement » (Le Mans)
- « Quid de la Commission agricole sur le Pays et qui (agriculteurs) y est ? » (LM)
- « Organiser la représentation professionnelle... créer des commissions agricoles à l'échelle des PLU intercommunaux » (Angers)
- « Développer la présence et la représentation des agriculteurs dans les instances de décision territoriales... ; mieux s'organiser à l'échelon local pour se faire entendre auprès des décideurs dans les PLU, SCOT » (Angers)

D'autres relèvent enfin de **la façon de communiquer** et de **dialoguer avec d'autres acteurs** et le contenu de ce qu'on veut dire.

- « Améliorer le dialogue avec les élus » (LM)
- « Pour faire connaître la réalité de l'activité agricole => organiser les relations entre agriculteurs et entourage proche » (Angers)
- « Organiser le partenariat avec les organismes en charge de l'emploi » (Angers)

« *Avoir une meilleure information sur les projets des collectivités* » (Angers)

« *Mettre en place des lieux de débats citoyens-agriculteurs ; s'impliquer dans la vie associative de la commune ; informer par le bulletin municipal (sur les règles d'usage de l'espace), accueillir des élèves* » (Nantes).

Un élargissement du registre de la communication habituellement mis en avant comme solution idéale aux difficultés que rencontrent les agriculteurs pour se positionner vis-à-vis des autres habitants, qui présuppose qu'il s'agirait simplement d'une histoire « d'image », vers le registre plus complexe de la construction de nouveaux modes de relations (qui restent à inventer) avec les autres acteurs.

La plupart des problèmes sont traités - et on le voit dans les pistes de solutions - à partir de plusieurs de ces registres ; mettant en évidence la prise en compte par les agriculteurs du caractère multidimensionnel des démarches à entreprendre pour aboutir effectivement à des solutions concrètes. Autrement dit, ce que montre cette réflexion c'est que l'avenir de leurs activités passe par la prise en compte de l'ensemble de ces différentes dimensions : **être agriculteur près des villes c'est à la fois** maîtriser les facteurs techniques et économiques de la production ou de la transformation **et être capable de tirer partie d'opportunités** spécifiques à la proximité des villes (marchés, demandes de services...) ou à l'inverse « faire avec » des contraintes. C'est aussi trouver les formes d'organisation entre agriculteurs qui sont liées à ces évolutions. C'est enfin s'engager dans de nouvelles relations et discussions avec d'autres acteurs, que suppose la prise en compte de ces contraintes ou de ces opportunités ; ou simplement qu'implique la cohabitation dans des espaces fortement urbanisés. C'est l'ensemble de ces capacités qui fait la **qualification professionnelle** d'un agriculteur aujourd'hui, pas seulement près des villes, mais elles prennent une importance particulière près des villes, lorsque la conduite et l'avenir de l'exploitation se trouve affectée par l'urbanisation. En mettant en évidence ces différentes dimensions, la démarche prospective a précisé ce que peut signifier accompagner les agriculteurs, à savoir : les aider à maîtriser ces différentes dimensions, et cela conjointement. C'est ainsi qu'on peut comprendre ce qu'en dit un agriculteur du Mans : « *ce travail du groupe, c'est la continuité de mon métier. Je suis agriculteur avec une idée, c'est de transmettre. Quand on a un siège d'exploitation et un lotissement qui vient se mettre à côté, qu'on va enlever (perdre) ces terrains... j'en ai parlé aux agents de la commune, ils m'ont dit : on est proche du Mans, il faut faire avec ! C'est une remise en cause perpétuelle ; c'est pas évident à vivre. Est-ce qu'on se pose les bonnes questions, est-ce que... Par rapport à la démarche prospective, le fait de se retrouver dans le groupe, ça a permis d'en discuter... parce que justement dans mon canton, il n'y a plus de (groupes), plus vraiment de dynamique agricole* » (voir annexe L).

- **Une rencontre avec les élus qui préfigure de nouvelles formes de dialogue**

Comme précisé plus haut, le travail réalisé par les agriculteurs au cours de 4 à 5 réunions s'est finalisé par une rencontre avec les élus dont l'objectif était à la fois de leur faire part des problèmes formulés et des pistes de solutions, et d'entendre leurs visions et attentes à l'égard de l'agriculture, pour engager ensuite le débat sur cette base et préciser comment le travail et le dialogue pouvaient se poursuivre.

Cette rencontre s'inscrit dans des contextes institutionnels et de relations entre la collectivité urbaine et la profession agricole, spécifiques et différents d'un site à l'autre (voir annexe I). A Nantes comme à Angers, les relations entre la Chambre d'agriculture et la métropole ont déjà une certaine antériorité (depuis les années 80) et sont aujourd'hui structurées par des conventions de partenariat (à Nantes, protocole de Partenariat pour le développement d'une agriculture innovante signé en 2000 et renouvelé en 2006 ; à Angers, convention cadre de partenariat signe en 2006). A Angers, l'institutionnalisation du partenariat s'inscrit dans la continuité de coopérations dans les années 1990-2000 autour de projets urbains et périurbains précis : aménagement de l'île Saint-Aubin, soutien à l'élevage dans les zones humides au Nord de la ville, ou au pôle de compétitivité du végétal spécialisé, le tramway. A Nantes, la volonté des élus de rapprocher la ville et la campagne et de peser sur l'évolution

de l'agriculture s'est traduite par un engagement volontariste de Nantes Métropole ou de certaines communes de l'aire urbaine notamment vis-à-vis de l'installation d'agriculteurs, avec le financement d'AFA, ou l'appui des projets d'installation... Dans les deux cas l'institutionnalisation du partenariat répond à une volonté des élus de l'agglomération d'aboutir à une « vision partagée » de l'avenir et de la place de l'agriculture dans le développement urbain et de définir des orientations et des moyens qui permettent de pérenniser l'agriculture tout en orientant les évolutions. La Chambre d'agriculture est sollicitée à la fois pour fournir des données sur l'agriculture, (à Angers un diagnostic agricole est réalisé en 2006, et à Nantes en 2003 à l'échelle de l'ensemble des aires urbaines, des diagnostics spécifiques sur les évolutions foncières et sur les friches), mais aussi pour élaborer un projet agricole qui puisse s'intégrer, notamment dans le cadre de l'élaboration des SCOT, dans le projet de l'agglomération.

A Angers, la mise en place du groupe prospective du PALDU se fait alors que la collectivité, par la voix de l'élu en charge des questions agricoles, a demandé à la Chambre de présenter un projet agricole. La Commission Agricole du Pays Loire Angers, directement est mise en place en 2006 par la Chambre d'agriculture pour « structurer la voie professionnelle agricole » et élaborer des projets qui puissent être déclinés dans les documents stratégiques du pays (SCOT, PLU, charte foncière...). Elle s'est saisie de cette demande et a engagé une réflexion sous forme de groupes de travail. Elle est composée, à l'échelle du pays, d'une trentaine de membres, élus Chambre, représentants des organisations syndicales et des organisations de développement agricole présentes sur le territoire.

A Nantes, le partenariat se traduit par la mise en place d'un comité de pilotage et d'un comité technique, la représentation agricole est assurée par la présence d'un élu responsable professionnel. L'élaboration des propositions ou projets agricoles qui puissent être portés auprès de ces instances et plus largement s'inscrire dans les politiques de l'agglomération se fait au sein de deux Comités de Territoire (au Nord et au Sud de Nantes) qui sont conçus comme des relais de la profession et des interlocuteurs des collectivités locales (communautés de communes ou agglomération) pour « réfléchir aux enjeux de l'agriculture à ces échelles ». Ils sont composés de responsables professionnels : élus Chambre (correspondants territoire et installation, et représentants des organisations syndicales et de développement agricoles présentes sur le territoire. Au moment où se met en place le groupe « prospective » sur les communes de La Chapelle, Orvault, Couëron et Sautron, ce groupe territoire sur le Nord de Nantes était en cours de constitution.

Le contexte Manceau est sensiblement différent. Si les relations entre la collectivité et le monde agricole ont une certaine ancienneté notamment avec la création en 1996 de la Ceinture Verte Mancelle ; association paritaire qui réunit des représentants agricoles et des élus. Cette association qui avait pour objectif de « contribuer au maintien de l'agriculture sur les communes adhérentes et à son intégration dans la gestion de l'espace urbain, et de développer la communication entre agriculteurs et non agriculteurs », est en veille au moment où se met en place le groupe prospective. Contrairement au cas de Nantes et d'Angers, il n'y a pas d'espace spécifique de construction d'une voix professionnelle agricole et pas d'attente exprimée de la part des élus de la collectivité locale vis-à-vis des agriculteurs ; la question agricole ne semble pas faire l'objet d'une attention ou d'une stratégie particulière. On peut citer cependant la commission agricole du Pays, même s'il semble que cette instance n'ait pas donné lieu à des débats de fond sur l'agriculture périurbaine, un peu comme si cette question n'était pas (encore) considérée comme devant faire l'objet d'une réflexion spécifique ; avec d'un côté un monde agricole organisé selon des formes qui ne sont pas propres aux territoires périurbains et, de l'autre, des élus locaux qui maintiennent des relations avec les agriculteurs essentiellement à travers des réseaux politiques classiques.

- **La rencontre élus - agriculteurs du groupe prospective : une configuration de réunion peu habituelle :**

Précisons tout d'abord qu'à Nantes comme à Angers, ce sont les agriculteurs qui ont organisé la réunion et invité les élus, à savoir : les élus des communes concernées d'une part et l'élu en charge de l'agriculture au niveau de l'agglo, d'autre part.

Au Mans la rencontre s'est faite dans le cadre d'une réunion convoquée par la communauté de communes de l'Orée Bercé Bélois où étaient invitées les commissions « développement économique » et « aménagement de l'espace ». Cette « inversion » de l'initiative par rapport à Nantes et Angers peut être mise en relation avec la moindre structuration de la voix professionnelle agricole que nous avons soulignée plus haut et avec un type de relations entre agriculteurs et élus marqué par la prégnance du statut de notables des élus vis-à-vis des agriculteurs. On notera aussi, allant dans le même sens que ce que nous avons souligné plus haut sur le rôle de la commission agricole du pays, que l'initiative vient de la Communauté de commune, et non de cette commission.

Dans le cas de Angers et Le Mans, un nombre important d'élus ont répondu présents : 9 à Angers et 21 au Mans, un peu moins (5) à Nantes, plus des agents des intercommunalités. Les participants sont des élus (à l'exception de ceux en charge des questions agricoles au sein de la métropole) et des agriculteurs qui ne sont pas dans les instances de concertation institutionnelle entre la Chambre d'agriculture et la collectivité locale. La configuration de cette réunion est donc marquée des deux côtés par un élargissement des interlocuteurs habituellement engagés dans le dialogue.

- **La possibilité de prendre connaissance des préoccupations et attentes des uns et autres, acter les divergences et points communs**

Le deuxième élément remarquable de ces rencontres tient au contenu des débats placés sur le registre de la formulation de problèmes précis et de perspectives d'action. Au-delà du consensus ou de la réaffirmation de grandes orientations (déjà formulées dans les protocoles de partenariat), les échanges ont d'abord permis aux uns et aux autres de prendre connaissance de leurs préoccupations (ce qui pose problème) et attentes respectives et d'acter des divergences ou au contraire des points communs

- Exemples de points communs : volonté de conforter les activités agricoles, lutter contre les friches (Nantes), améliorer les relations avec la Safer (Nantes ; Le Mans) ; favoriser la cohabitation entre différents usages de l'espace (Le Mans).

- Exemples de divergences : sur la vocation et l'évolution des formes d'agriculture autour des villes (Angers, Nantes, Le Mans).

Vis-à-vis de la demande portée par les élus de produits en vente directe ou d'agriculture de service (accueil, agriturismo) : « tout le monde ne peut pas faire de la vente directe » « *C'est un autre métier, c'est plus être agriculteur, c'est être commerçant* » (1 agri du Mans) ou à propos du tourisme « *aujourd'hui investir pour dire de faire du tourisme... non c'est pas rentable. On a une concurrence de prix* ». (Le Mans)

A Angers, face à l'affirmation de la vocation paysagère de l'agriculture sur certaines parties de territoire, les agriculteurs mettent en avant la vocation économique de leurs exploitations : « *on ne gère pas le paysage, il faut spécialiser les espaces* » dit l'un. Un autre précise : « *On a nos dynamiques ; le temps passé au beau paysage, c'est accessoire. Sauf si on a une bonne assise économique, on peut le déléguer. C'est pas que je n'y suis pas sensible (à l'entretien du paysage) mais j'ai d'autres préoccupations* ».

- **Une occasion pour les élus d'interpeller directement les agriculteurs** sur certaines questions stratégiques : par exemple sur les stratégies foncières des agriculteurs et sur les politiques d'installation. A Nantes, les élus ont ainsi formulé le souhait d'une plus grande cohérence au sein de la profession entre discours politique et stratégies individuelles des agriculteurs sur le terrain. Certains élus ont réaffirmé leur souhait de

« conforter la vocation agricole du secteur : notamment au travers des outils d'urbanisme « entre le POS et le PLU, l'ensemble de la zone agricole a été maintenue ». Mais ils renvoient au monde agricole une part de la *responsabilité pour assurer l'avenir de l'agriculture* : est-ce qu'il y a des candidats à l'installation, d'une part, et est-ce que ces candidats ont la possibilité de s'installer, d'autre part, compte tenu des stratégies foncières et d'agrandissement d'autres exploitations ?

« La difficulté ce sont les zones de frange ; de transition avec les habitations. Nous avons la volonté de porter l'économie agricole mais il faudrait que l'agriculture soit assez forte pour prendre pied .Est-ce qu'il y a beaucoup de jeunes agriculteurs qui vont prendre la succession ? Aussi beaucoup d'urbains qui utilisent ces terres pour autre chose ; y'a des zones A et aussi des zones naturelles ; on ne sait pas comment entretenir ».

« Il faut s'entendre aussi (précise un autre élu) sur la politique agricole... Au niveau aménagement foncier, plein d'exploitations qui se sont agrandies alors que des gens veulent s'installer (notamment sur des petites surfaces)... on capte des aides pour ça et on trouve pas à installer des jeunes. Cette « vérité » justifierait alors le recours à « l'intervention sur des terres agricoles pour répondre à ces demandes d'installation » ; au risque de « se confronter avec les agriculteurs en place, ou avec des propriétaires ».

Sur les trois sites, les élus ont invité les agriculteurs à « porter des projets ! » de façon plus active et pas seulement à réagir à ce que proposent les élus. « Participez à la définition des PLU » (Le Mans), et cela sans attendre que les PLU soient adoptés. « ... Quand les gens réagissent 6 mois après les décisions, vous avez pris le train en marche ; ne vous étonnez pas si les demandes sont plus difficiles à prendre en compte... Dès lors que les PLU sont adoptés, ils s'imposent à tous, donc : comment travailler avec les PLU existants ? (Nantes).

A Nantes, les élus ont aussi invité les agriculteurs à « passer à l'action après le diagnostic des friches ». Celui-ci donne à voir un état des lieux, maintenant on souhaite (disent-ils) que « ces éléments soient discutés » avec les agriculteurs pour trouver des solutions. Au Mans, les élus prennent acte de la difficulté de circulation des engins agricoles et invitent les agriculteurs à travailler sur « l'idée d'une aire de dégagement, ou sur le cheminement entre plusieurs communes... Vous avez peut-être à prolonger votre travail. Sur une carte, dire les vraies urgences ».

- **Une volonté partagée « de ne pas en rester là », et de renouveler ce type de dialogue**, considéré comme « nouveau », différent et complémentaire du débat existant au sein des instances institutionnelles : « On n'a jamais discuté de ces problèmes précisément (ni entre élus, ni avec les agriculteurs en réunion) ». « Des choses qu'on connaissait, d'autres non » (élus Le Mans). A Nantes les élus soulignent le mode d'animation qui a permis à chacun de s'exprimer librement et la composition du groupe qu'ils perçoivent comme représentative des différentes sensibilités politiques présentes sur le territoire.

De leur côté les agriculteurs expriment le souhait de ne pas en rester aux problèmes et aux pistes d'actions pour aller jusqu'aux solutions concrètes.

A Angers, la rencontre se fait au moment où les élus sont en attente d'un projet agricole. La production du groupe apparaît donc complémentaire et susceptible d'enrichir la réflexion engagée au sein de la CAPLA, en élargissant les participants (responsables professionnels) à des agriculteurs locaux, alors que des moyens supplémentaires d'animation viennent d'être mis par la Chambre d'agriculture, soutenus par l'agglomération.

Au Mans, agriculteurs et élus s'accordent sur l'a nécessité d'une nouvelle rencontre dans les mois qui suivent. Alors que la commission agriculture du Pays semble peu active et sans véritablement lien avec les agriculteurs localement ; le travail du groupe est perçu par les élus comme un point d'appui possible.

A Nantes enfin un élu exprime le souhait « de structurer ces rencontres avec le monde agricole » ; « qu'il y ait d'autres groupes comme ça » « que la base s'exprime, qu'on ait des

retours réguliers » « *ce qu'on a bien ressenti aujourd'hui, c'est la façon de travailler* » ; par exemple sur les friches) « *il nous faut retrouver une autre forme (que la partenariat bilatéral) avec plus de représentativité et d'autres sensibilités* ». De leur côté, les agriculteurs des 4 communes (Couëron, la Chapelle-sur-Erdre, Sautron, Orvault) souhaitent poursuivre la réflexion, avec l'assurance d'un appui institutionnel et d'une véritable prise en compte du travail du groupe au delà de la démarche expérimentale :

*« J'ai bien apprécié mais il en reste beaucoup à faire... Que les structures qu'on mette en place (comme ce groupe) soient officielles ; qu'on ne soit pas que des souris de laboratoire ; que ce soit reconnu... Faut pas se loucher, on a des échéances pas très longues ».*

Autrement dit les agriculteurs interpellent la Chambre d'agriculture sur sa capacité à tirer parti du travail réalisé au delà de l'échéance du projet (c'est-à-dire à intégrer une telle démarche dans les activités ordinaires des agents) et à faire le lien entre des groupes locaux tels que celui-ci et les structures institutionnelles : Comités de Territoire à Nantes, la Commission agricole du pays du Mans ou la CAPLA à Angers.

## **D. Les enseignements**

### **1. Une légitimité professionnelle et politique du travail produit par les groupes**

Si les agriculteurs ont pu regretter, lors du bilan réalisé au sein de chaque groupe après la rencontre avec les élus, de n'être pas très nombreux (surtout à Angers), ils ont souligné comme un point positif le fait d'avoir pu « *rencontrer des agriculteurs faisant d'autres productions, des gens différents avec d'autres problèmes* » et d'avoir pu s'exprimer librement : « *L'intérêt (de ce groupe), c'est la liberté de parole* » ; « *des choses ont pu être dites* » ; « *confronter différentes idées* » et différentes situations : « *On n'est pas tous dans la même situation ; moi je suis dans l'agglomération, on fait partie du cadre de vie, mais il y a aussi ceux qui sont plus distants. Pour celui qui est plus proche de la ville (comme moi), c'est forcément se diversifier et développer la vente directe. Pour celui qui est plus distant, peut être il faudra s'agrandir ; et là peut être préserver des zones à vocation agricole pérenne* » (agriculteur près du Mans). Le débat au sein de ce groupe sur la possibilité et l'intérêt (ou non) de se saisir d'opportunités de marché près de la ville pour développer la vente directe ou au contraire le maintien des productions d'élevage dans une logique de filière longue en est aussi un exemple.

Les agriculteurs ont souligné aussi le fait que, autant en ce qui concerne les problèmes que les pistes de solutions, ce qui a été dit au sein du groupe a été pris en compte : « (on a apprécié) *que cette démarche soit ouverte aux agriculteurs, et que nous soyons les acteurs, encadrés bien sûr avec la Chambre d'agriculture* » ; « *de pouvoir dialoguer et surtout d'être écoutés* ». De leur côté les élus ont aussi souligné, à Nantes et au Mans « *l'ouverture du groupe à une diversité d'agriculteurs, au-delà des clivages politiques ou des divergences de modes de production* ».

La reconnaissance par les agriculteurs de la qualité de la production du groupe apparaît liée, non pas à son caractère institutionnel ou au statut (de représentants ou responsables professionnels) des participants, mais : **a)** à la composition du groupe et au mode de conduite du dialogue en réunion, qui ont permis des échanges libres et élargis entre des producteurs qui ne font pas les mêmes productions et ne sont pas dans les mêmes logiques d'action ; **b)** à la fidélité des résultats rendus publics, au regard des propos tenus au sein du groupe de telle sorte que les agriculteurs s'y retrouvent (y reconnaissent leurs points de vue).

Face aux interpellations d'un certain nombre d'élus à l'égard des organisations de développement, quant à leur légitimité à représenter l'ensemble des agriculteurs présents

sur leur territoire, notamment ceux qui exercent des activités et des modes de production dont ils considèrent qu'ils peuvent répondre à des enjeux de développement urbain (vente directe, agriculture bio, combinaison d'activités productives et d'activités d'accueil ou pédagogiques), en lien avec leurs propres visions du rôle de l'agriculture sur leur territoire, la capacité de ces organisations à travailler avec la *diversité des agricultures et des agriculteurs* est une condition majeure de leur reconnaissance par les élus. Cela suppose **des conditions et des modalités spécifiques de mobilisation et de constitution de collectifs**, dans une situation où ceux-ci ne préexistent le plus souvent pas à la réflexion qui doit être menée. Non qu'il n'existe aucun collectif sur les secteurs choisis, mais ceux-ci sont constitués autour d'autres objectifs et enjeux et ne sont donc pas à même de représenter les agriculteurs concernés et de porter les débats liés aux questions spécifiques qui doivent être traitées. Par ailleurs la densité des réseaux tend à se réduire plus on se rapproche de la ville. M. B, agriculteur près du Mans a ainsi souligné l'intérêt pour lui d'avoir pu discuter de ses inquiétudes avec d'autres agriculteurs, dans un contexte où « *justement dans mon canton, il n'y a plus de groupes, plus vraiment de dynamique agricole* ».

La mise en place des groupes PALDU traduit l'attention portée à ces conditions et modalités : une prise en compte des réseaux de dialogue existants (pour déterminer les échelles pertinentes), et l'absence de présélection des participants. La **configuration du groupe** traduit alors le mode d'engagement des agriculteurs en fonction des problèmes à traiter et sur la base de leurs formes de sociabilité professionnelle ordinaire. Mais une telle démarche ne va pas de soi dans les situations de travail des agents de développement, marquées par une certaine distanciation du terrain, qu'ils ont d'ailleurs exprimée comme une difficulté : « *Je n'ai pas de porte d'entrée dans les exploitations* », déclare ainsi l'un d'entre eux ; « *on n'a plus le temps d'être à l'écoute des agriculteurs locaux* », précise un autre. Elle demande en effet un effort d'identification des échelles d'interconnaissance, qui peut être menée par enquête ou, de manière plus légère comme cela a été le cas au Mans, au travers de quelques entretiens avec des agriculteurs. Mais ce qui est surtout apparu comme une difficulté au moment d'inviter les agriculteurs, c'est une certaine tension entre le souhait d'une mobilisation la plus large possible à travers une invitation adressée à tous et les formes de relations sélectives établies entre les agents et les agriculteurs.<sup>21</sup> Si ces relations recouvrent des formes et des conceptions variées, elles reposent sur deux logiques : l'une, cherchant à cibler des individus selon des critères de motivation, de types de production ou de fonctionnement, ou encore selon le fait d'avoir ou non un projet (les « porteurs de projet ») ; l'autre logique, privilégiant la proximité de l'agent avec certains agriculteurs du fait de leurs fonctions ou d'affinités particulières en lien avec une proximité de points de vue. Dans un cas comme dans l'autre, s'appuyer sur quelques agriculteurs pour mobiliser les autres conduits inmanquablement à restreindre la participation à des positions professionnelles homogènes. Inviter tout le monde modifie donc ces règles implicites ou explicites, incitant à engager le travail avec des agriculteurs peu/non connus et à considérer que le potentiel de production d'idées se trouve dans le collectif plutôt que dans la seule motivation de quelques-uns<sup>22</sup>.

Cette tension s'est traduite par le fait qu'une fois les périmètres délimités, allant de trois ou quatre communes (à Nantes et Angers) à une dizaine (au Mans), les agents se sont montrés réticents à inviter tous les agriculteurs du secteur. Ils considéraient que ceux-ci ne seraient pas tous « *intéressés* », qu'il vaut mieux partir avec ceux qu'on perçoit comme les plus « *innovateurs* » ou avec un « *échantillon représentatif de la diversité* ». Ils exprimaient aussi la crainte d'avoir affaire à des « *contestataires* », de gérer un collectif trop important en taille et rassemblant des agriculteurs très divers et, finalement, de travailler « *dans l'inconnu* ».

Précisons que l'application d'un tel principe d'ouverture (inviter tout le monde) n'aboutit pas

<sup>21</sup> Ces relations ayant pu être confirmées par ailleurs par d'autres démarches « prospective » ; comme celles développées dans la région dans les années qui ont précédé le démarrage du projet PALDU.

<sup>22</sup> Cette tension renvoie aussi à l'écart qui peut exister entre le souci des organisations de contrôler ce qui se passe « sur le terrain » et l'idéologie du développement participatif, avec ce qu'elle implique de reconnaissance de l'autonomie de ces groupes...

pour autant nécessairement à la participation attendue. Si de fait, les groupes ont permis un élargissement du nombre et du type d'agriculteurs impliqués dans une dynamique de réflexion, certains, comme nous le disions plus haut, n'ont pas répondu à l'invitation, soit qu'ils ne se sentaient pas concernés par l'objet de l'invitation, soit qu'ils se sentaient en marge du débat professionnel agricole, tels que les éleveurs de chevaux, les femmes.

## **2. La construction d'un point de vue propre par chaque acteur comme condition du dialogue entre agriculteurs et élus**

Engager le dialogue pour faire entendre sa vision des choses et pour être à même de confronter son point de vue aux autres et de prendre en compte les attentes ou problèmes qu'ils posent, suppose de savoir ce qu'on veut dire soi-même. Comme nous le disions plus haut, cela ne va pas de soi.

Le dialogue entre élus et agriculteurs met en jeu une *dimension cognitive* qui porte sur la façon dont chacun analyse la question de l'agriculture en périurbain, à partir de deux types de *points de vue* par essence différents (points de vue entendus ici en tant que rapports aux situations déterminés par des activités et des positions sociales objectivement situées). Sachant que, du côté des agriculteurs comme de celui des élus, ces points de vue autant en ce qui concerne les conceptions du métier d'agriculteur que le rôle de l'élu local, sont hétérogènes (c'est particulièrement vrai en périurbain comme l'ont montré nos études sociologiques).

Mais ce dialogue met aussi en jeu des positions sociales inégales. Dès lors qu'il s'agit de permettre que ce dialogue s'élargisse, c'est-à-dire ne s'établisse pas uniquement par des responsables professionnels habitués aux discussions avec des élus et souvent familiers des normes de débat en vigueur dans des instances institutionnelles de concertation sur la vie et l'espace local.

Dans ces conditions, la possibilité d'un dialogue équilibré suppose pour les uns et les autres un travail préalable pour élaborer une vision des choses qui permette d'aller au-delà des revendications et des positions institutionnelles.

Ce qui a été mis en avant positivement par les agriculteurs dans la phase de bilan :

- *La méthode de réflexion.* - « *Exprimer nos inquiétudes sur le devenir de nos exploitations* », « *Le fait de pouvoir en discuter, de se projeter dans l'avenir* ».

La progression collective dans la connaissance des problèmes et vers leur résolution :

- « *Le constat de la situation agricole avec l'urbanisme. Diminution des surfaces agricoles et des voies de circulation* ». « *La mise en œuvre d'un projet positif et concret* ».

Le travail mené dans les groupes de prospective, construit sur la durée et entre « pairs », a permis d'analyser finement la situation en rendant compte des différents modes d'exercice des activités agricoles, et des conditions de leur maîtrise. Cette démarche comportait à la fois une formulation des problèmes à traiter et des propositions argumentées. Précisons aussi que le dialogue entre pairs permet de traiter la diversité du milieu agricole comme un atout, de débattre collectivement de questions difficiles comme les règles de croissance des exploitations et de répartition du foncier ou la dimension environnementale des pratiques productives...

Au final, le dialogue entre pairs apparaît donc comme la condition d'un dialogue entre profession agricole et élus. Ce que les agriculteurs ont exprimé à plusieurs reprises, c'est le souhait que le dialogue ne s'engage pas seulement entre des individus (les élus et les agriculteurs individuellement lors de conflits fonciers ou de demandes de permis de construire, par exemple), et d'être reconnus et entendus en tant que **collectif professionnel local**. Ainsi dans une réunion du groupe d'agriculteurs du site de Nantes, ils ont mis en avant :

- « La nécessité de *s'organiser localement de manière visible, entre agriculteurs, en un groupe local et indépendant* » pour se faire entendre dans les projets urbains, alors que « *les communes se dispensent de négocier collectivement ; elles voient les agriculteurs comme des propriétaires fonciers. Elles trouvent plus facile de les prendre individuellement* ».
- A propos de la reconnaissance de l'agriculture comme un secteur qui participe à part entière au développement local. « *C'est aussi quand l'agriculture est mise en avant dans des documents communaux... qu'on est invité à participer à des évènements, des marchés ou bien autre chose, au titre de l'activité agricole. Aujourd'hui sur Couëron, on parle beaucoup d'environnement, mais on y associe rarement les agriculteurs. Par exemple sur les oiseaux, les zones humides, le jour où il y aura une exposition sur l'environnement où on invitera les agriculteurs, où on y sera associé.*
- « *Dans le conseil municipal, quand un projet touche les espaces agricoles, il devrait y avoir un collègue d'agriculteurs à chaque fois* ».

Ce souhait est d'autant plus fort qu'en contexte périurbain, il est difficile de réunir les agriculteurs pour travailler collectivement du fait, d'une part, de la diversité de leurs activités et des modèles professionnels, et d'autre part de débats souvent influencés par des enjeux fonciers.

En termes d'enseignement méthodologique, la qualité - et l'efficacité - du travail en groupe, entendue sous l'angle à la fois de la production de connaissances et de la consolidation d'une capacité collective de porter ce travail dans les discussions avec les élus, apparaît liée à deux ordres de conditions :

- La méthode de conduite des réunions (nous y reviendrons dans le point 3,5).
- Les moyens mis pour favoriser l'engagement des agriculteurs sur la durée.

Concernant ce deuxième point, l'évaluation faite par les agriculteurs ainsi que les questions qu'ils ont soulevées, au fil de l'avancée du travail, sur le statut du groupe et de la production de celui-ci ont permis de mettre en évidence **des conditions favorables à un engagement des agriculteurs** :

- La clarté des buts poursuivis et la nécessité « *d'éclairer très tôt les finalités du travail : à quoi ça va servir ?* ».
- Le fait d'assurer « *que les résultats seront utilisables et utilisés* », ce qui signifie de clarifier, avec les agriculteurs, de quelle façon la production peut être reprise en fonction des thèmes abordés, en sachant que cela ne peut pas être défini à l'avance, mais constitue un point à traiter en tant que tel, en fonction des problèmes soulevés. Cela veut dire aussi que l'identification des interlocuteurs (en fonction de leur compétence technique ou politique, en tant qu'élu en charge de telle question) fait partie aussi du travail du groupe de prospective.  
Ce travail n'a sans doute pas été suffisamment développé ; puisque certains agriculteurs ont souligné la difficulté à y voir clair dans les interlocuteurs auxquels s'adresser à propos de tel ou tel problème.
- La clarification du *statut* du groupe par rapport aux autres instances et aux responsables professionnels présents dans ces instances.

Ces différents points relevés par les animateurs ont été notamment mis en évidence sur le site de Nantes lors d'une réunion où les agriculteurs ont exprimé des interrogations quant à la suite qui allait être donnée à leur travail et au lien qui pouvait être fait avec le Comité de Territoire, alors en cours de constitution sur le même secteur. D'une part ils souhaitent aller jusqu'à « des solutions concrètes ». « *On a soulevé des points : les prendre un par un et les approfondir* » et ce en continuant à mobiliser tous les agriculteurs (R6 Nantes). D'autre part ils souhaitent que le groupe - et la réflexion qui en est issue -, soient réellement valorisés. Ils expriment la crainte de servir de « *souris de laboratoire* » ou de caution pour dire « *on a l'appui des agriculteurs, on a un groupe* » alors que les décisions se prendraient ailleurs. Ils

relient ce souhait notamment au degré d'institutionnalisation du collectif constitué. « *Que ce travail soit reconnu* », précisent les agriculteurs du groupe Nantais ; qu'on puisse « *compter sur un appui officiel... mais en gardant la liberté de parole... Que ça continue dans le même état d'esprit, à la fois libre et avec des compétences qui viennent nous aider* » et « *que la Chambre nous appuie durablement...* ».

**Au final, ces conditions** (de l'engagement des agriculteurs) **renvoient à un double enjeu :**

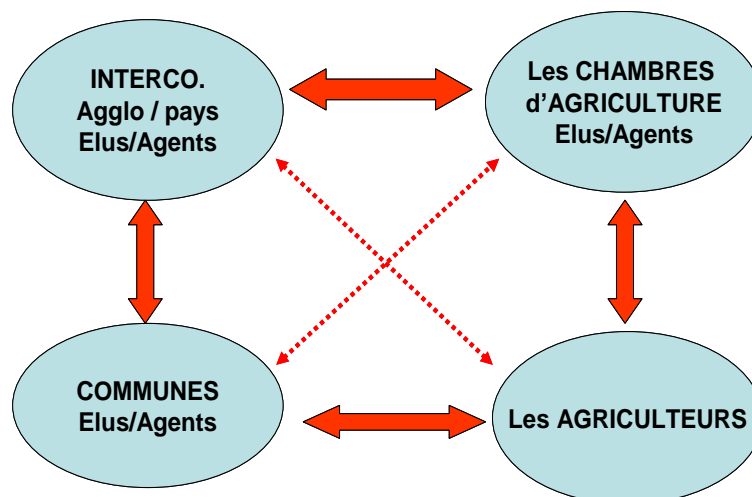
- **La légitimité des représentants professionnels agricoles locaux** : il s'agit d'éviter la distance (ressentie par les agriculteurs) entre eux et ceux qui portent les positions de leur profession dans les instances institutionnelles de discussion Chambre d'agriculture - collectivités locales. Plus la position des représentants se construit à partir de ce qui est dit, réfléchi localement, plus les agriculteurs peuvent se retrouver dans ces positions, et plus ces représentants sont en capacité de porter une parole utile à l'action.

- **La valorisation du travail produit.**

L'efficacité de la réflexion passe par son ancrage dans le local et dans la mobilisation de la connaissance pratique des agriculteurs en lien avec des problèmes précis et des discussions finalisées ; ainsi que par les caractéristiques de dialogue ici développées : souplesse, liberté de parole, débat. En même temps, la reconnaissance du travail produit suppose que soit pensée l'articulation entre ces formes de travail non institutionnelles et les modes institutionnels de dialogue Chambre d'agriculture – collectivités locales.

Autrement dit, il s'agit de parvenir à bien articuler l'activité cognitive et le dispositif politico-administratif. Une telle articulation renvoie au renforcement des liens entre les agriculteurs et leurs organisations professionnelles (avec ce que cela suppose de travail de construction de la parole des représentants à partir d'une réflexion collective locale des agriculteurs), ainsi qu'entre les élus communaux et les élus concernés par les questions agricoles au sein des instances intercommunales.

Le dialogue élus - agriculteurs est donc **un dispositif à 4 acteurs et non à deux.**



### **3. Définir et articuler différentes échelle/lieux de dialogue et de travail selon les objectifs, enjeux, problèmes à traiter**

La prise en compte de ces enjeux (mobilisation et engagement des agriculteurs, efficacité du travail, construction institutionnelle de l'action et du dialogue avec les collectivités locales) **passé donc par la construction de ces liens et renvoie de ce fait, du côté du développement, à des questions d'organisation de l'intervention** ; aux modalités du travail avec les agriculteurs d'une part, et entre les agriculteurs et les élus d'autre part, qui permettent de prendre en compte et d'articuler différents types d'instances et d'échelles de

travail. Dans ce sens la concertation ou le dialogue entre élus et agriculteurs doit être pensée comme un dispositif à plusieurs dimensions, plusieurs instances et lieux de débat en interaction, plus que comme une scène pluri-acteurs unique (CANDAU et RUVAULT, 2002).

Les agriculteurs (comme d'autres personnes) ne parlent pas d'abord en termes d'échelles, mais de problèmes à résoudre. Ensuite, le traitement de ces problèmes peut être associé ou rapporté à des échelles plus pertinentes que d'autres au regard de la nature du problème, des acteurs à mobiliser ou avec lesquels coopérer ou négocier, du type de solutions à mettre en œuvre, du cadre dans lequel ces solutions peuvent s'inscrire... La réflexion menée au sein des groupes sur les pistes de solutions possibles a mis en évidence que ces échelles sont multiples.

- **Echelles locales : lieu de construction d'un point de vue collectif et d'action // échelle de mobilisation des agriculteurs**

La possibilité de mobilisation et d'engagement des agriculteurs dans des collectifs qui fonctionnent apparaît liée à la prise en compte d'une échelle de travail qui correspondent du point de vue social aux réseaux de dialogue professionnels. Cela ne va pas sans difficultés dans certains contextes où les réseaux de dialogue peuvent être relativement peu constitués (comme à Angers) ; où les collectifs ne sont pas déjà là ; où les réseaux du développement agricoles « classiques » laissent de côté certaines positions d'agriculteurs. La composition des groupes prospective et l'absence de certains profils d'agriculteurs, sur Angers et Le Mans notamment, l'a mis en évidence.

Mais cette échelle locale conditionne aussi la possibilité pour les agriculteurs de produire une analyse du contexte (et donc de se placer en situation de penser et d'agir) à partir d'une connaissance et d'une expérience qu'ils peuvent mobiliser : on « connaît » les situations, «on peut en parler ». C'est à cette condition qu'il leur est possible de se situer dans la dimension pratique de la réflexion et non pas dans des positions de principe ou idéologiques.

L'échelle locale peut aussi être, suivant les problèmes et les leviers ou encore les interlocuteurs auxquels le traitement de ces problèmes renvoie, une échelle d'action. Suivant aussi que les discussions à engager entre acteurs autour de ces problèmes relèvent du registre pratique (pour savoir quoi faire et comment le faire) ou du registre stratégique et politique (négociation et accords sur les enjeux, mise en relation des objectifs professionnels et politiques, cadrage institutionnel pour assurer le portage et la reconnaissance du travail à faire localement...).

Les agriculteurs ont, sur ce plan, exprimé le souhait, sur les trois sites, de poursuivre localement cette démarche de groupe pour aboutir à des solutions opérationnelles au plan professionnel local ; ce souhait a été aussi exprimé par des élus de continuer à traiter certains problèmes à l'échelle locale (ce qui se fait déjà dans certains cas), sachant que **la notion de local** recouvre, pour les élus comme pour les agriculteurs, différentes échelles possibles en fonction des problèmes à traiter, des leviers que l'on peut activer pour les traiter, et selon aussi que l'on est agriculteur ou élu.

A Angers par exemple un élu propose que la Chambre d'agriculture formalise un projet à l'échelle de l'agglomération et du Pays. Mais il le faut aussi à l'échelle de la commune ; il faut reconnaître la présence de l'agriculture dans la commune. Le projet de l'agglomération c'est la reconnaissance de 80 % du territoire qui ne sera pas urbanisé et 20 % de pôles de développement. Les pôles impactent l'agriculture... il faut travailler sur le territoire entre les pôles, qui est par essence agricole... travailler ensemble avec les agriculteurs sur des notions moins palpables comme le paysage, la dimension culturelle, les usages... je compte sur le projet agricole pour travailler dessus... reconnaître la présence du monde agricole autour des polarités.

Au Mans l'échelle communale est mise en avant comme lieu de dialogue entre agriculteurs et élus, lieu d'identité et de définition des politiques urbaines (toutes les communes ne sont pas pareilles). L'hétérogénéité du territoire est soulevé, en parallèle

avec la mise en relief des spécificités communales : « *Le problème de cette communauté de communes, c'est qu'elle est divisée en 2 : un élément plus rural, un élément qui se retrouve plus dans les difficultés (X).* « *Le dialogue avec les habitants doit se mettre en place dans chaque commune* ». « *Travailler avec le Conseil municipal pour informer sur l'agriculture* ».

En revanche le traitement du problème de la circulation des engins « est à réfléchir sur plusieurs communes. En lien avec les plans d'urbanisme et d'aménagement de l'agglomération ».

De la même façon à Nantes : un maire considère l'intérêt d'une échelle intercommunale mais qui reste localisée : « *on partage sur les différentes communes des problèmes... Là on est sur 4 communes ; c'est particulièrement intéressant* (sur les problèmes de la circulation des quads ; de la signalétique sur les chemins pour éviter des usages désordonnés et des décisions d'une commune isolément alors que la circulation ne s'arrête pas aux limites communales... *mais j'ai vu aussi que ça allait jusqu'à Mauves* ».

Au Mans, à propos de la révision des PLU, un agriculteur responsable professionnel souligne que : « *Le dialogue avec les élus est différent d'une commune à l'autre (en lien avec les PLU et les spécificités de l'urbanisation)... A St-Ouen, on l'a fait y'a 6 – 7 ans. Ça c'est bien passé, on n'a pas eu de soucis ; une seule exploitation qui est prêt du bourg. A St-Biez, ça craint davantage ; deux exploitations qui sont au pied du village* ».

Au final ce qui ressort de la manière dont les uns et les autres qualifient les différentes échelles et leur pertinence pour traiter de tel ou tel problème fait ressortir **la complémentarité entre échelle communale, échelle de plusieurs communes et échelle de la Métropole**, lorsqu'il s'agit d'acter des décisions ou de mettre des moyens.

A Nantes, les agriculteurs font peu référence à Nantes Métropole mais soulignent cependant la compétence sur le foncier : « *Dans toutes les communes, on perd des structures ; des sièges qui disparaissent et si on ne fait rien, ça continuera ; donc embrayer sur l'action ; mettre en place de nouvelles structures. Ça passera forcément par ça : j'aimerais bien continuer à travailler ça mais avec une aide de Nantes Métropole car elle a la compétence sur le foncier ; les communes, elles, ont le contact avec les propriétaires et les agriculteurs* ».

Du côté des élus locaux, il est peu fait référence à Nantes Métropole ; les seules références à cette échelle et l'entité Nantes Métropole sont faites par le Vice président, au sujet de l'étude d'inventaire des terres en friches ; et au sujet de la convention avec la Chambre d'agriculture et avec la SAFER. Cela indiquerait un décalage entre échelle institutionnelle - de l'organisation des relations institutionnelles liées à des échelles de procédure - d'un côté et échelle d'action ou de connaissance (appréhension) des problèmes par les élus.

#### • Echelles plus larges

Ces échelles peuvent être déterminées par différents éléments :

- Dans les intercommunalités, par la construction institutionnelle du partenariat.
- Par la mise en œuvre des procédures et plans d'urbanisme de l'agglomération.
- Par la caractérisation ou le traitement de certains problèmes, lorsque, comme on vient de le voir, les solutions doivent être pensées à une échelle intercommunale du fait de la nature du problème ou des interlocuteurs à mobiliser. Ce dernier élément renvoie à un effort spécifique d'identification de ces interlocuteurs ; les agriculteurs ont en effet exprimé dans les groupes leur difficulté « à y voir clair », même en fin de travail.

Au final, le **territoire de traitement des problèmes** peut être considéré comme une **combinaison de plusieurs échelles et plusieurs types de collectifs : échelles pertinentes d'action** à déterminer en fonction des problèmes à traiter d'une part et liées aussi aux caractéristiques des dynamiques socio-professionnelles locales (collectifs existants, réseaux de dialogue, etc.), et **échelles institutionnelles et politiques**. Ces échelles et instances renvoient aussi à des *registres de débat* différents.

- **Quels liens avec l'organisation du développement agricole**

La conduite du dialogue renvoie donc en amont à la **configuration des dispositifs ad hoc** : constitution de collectifs, modalités de mobilisation et de travail, dans des temps et des lieux spécifiques... On peut parler de *collectifs pertinents* pour traduire l'adéquation entre une composition (qui mobiliser, à quelle échelle) et la nature des problèmes à traiter et du registre de débats à instaurer (pour quoi faire, discuter de quoi).

Les réflexions en cours au sein de la Chambre d'agriculture de Loire-Atlantique et les évolutions de l'organisation de l'intervention de développement au sein du service territoire illustrent le souci de combiner la proximité avec les agriculteurs (de façon à avoir accès en permanence aux attentes de ces derniers à l'échelle locale), et une certaine souplesse dans la constitution de groupes de travail qui permettent de traiter de problèmes spécifiques à des échelles relativement locales d'un côté, et la mise en place d'instances devant assurer sur la durée la représentation professionnelle et être les interlocuteurs des organisations professionnelles et des collectivités locales.

Le responsable du service territoire explique cette organisation<sup>23</sup>, qui se traduit par la coexistence de : différents collectifs constitués à des échelles diverses en fonction d'objectifs et problèmes à traiter différents :

- Groupes territoire (comité de développement agricole) // Communautés de communes ou pays.
- Groupes de travail liés à une action ou un projet particulier.
- Groupes militants, réseaux de producteurs à des échelles intercommunales plus ou moins larges ; et autres collectifs présents sur le territoire (CUMA, associations...).

L'animation territoriale repose sur 23 groupes territoire constitués à l'échelle des intercommunalités. Leur rôle est d'identifier les enjeux et problèmes prioritaires (recueillir les attentes et besoins des agriculteurs), de favoriser l'émergence de projets. Placés sous la responsabilité des Elus Chambre d'agriculture et en relation avec le Président de la Maison Régionale ; ils font le lien avec les acteurs locaux du territoire et sont le relais des structures professionnelles.

Dans le domaine de la gestion et l'aménagement du territoire par exemple : ils contribuent à l'avis de la Chambre d'agriculture sur les documents d'urbanisme et les projets d'infrastructures, à la préparation des volets agricoles des projets de territoire et contractualisations, Leader...

Dans le domaine de l'installation transmission : ils contribuent au repérage du devenir des exploitations agricoles pour les actifs de plus de 50 ans et font des propositions en faveur de l'installation et la transmission.

C'est un groupe support : lieu de rencontre, passage, médiation (mettre en relation différents acteurs ; interlocuteur possible des élus des collectivités intercommunales. Un lieu de transversalité qui n'a pas vocation à tout intégrer. Il peut se subdiviser en sous groupes : ainsi sur le secteur Erdre-et-Gesvres, il existe des sous groupes : circuits courts, action foncière, pour Nantes Métropole groupe magasin fermier à Orvault, groupe « un samedi chez mon producteur » qui organise un événement une porte ouverte... Ces sous groupes croisent souvent (s'appuient sur) des collectifs préexistants : groupes de producteurs, ou groupes militants ; constitués autour d'objectifs techniques ou économiques précis

---

<sup>23</sup> Voir : Jean-Noël CHAUCESSE : « La structuration des services et "l'animation territoriale" à la Chambre d'agriculture 44 » ; note de travail, mars 2010

(développer la vente directe par exemple : terroir 44) ou autour d'une certaine vision de l'agriculture.

Autre exemple : la mise en place du processus d'intervention PEAN prend en compte le groupe prospective Nord Nantes (3 communes) et le sud du groupe Erdre-et-Gesvres (5 communes). Ce groupe fonctionne uniquement sur cette question.

La question du choix d'une échelle qui permette de créer une dynamique sur la durée s'est posée très clairement au moment de la constitution de ces groupes. Sur Nantes métropole, il y avait au départ, dans les années 2003/2004, un seul groupe qui était en place. Il ne fonctionnait pas de manière satisfaisante. Il y a peu de liens entre les agriculteurs du Sud et du Nord Loire ; en 2008 le territoire a donc été « divisé » en un groupe Sud et un Groupe Nord Loire.

L'échelle des 24 communes de Nantes Métropole tronçonne toutes les structures agricoles ; historiquement les gens du Nord de Nantes Métropole, par exemple, travaillaient avec les agriculteurs du territoire d'Erdre-et-Gesvres. La stricte articulation entre un périmètre de collectivité locale et un groupe local agricole, n'est donc pas forcément pertinente du point de vue du développement agricole, la collectivité locale ne constitue pas toujours, pour les agriculteurs un territoire socio-professionnel (// échelle d'interconnaissance), de vie et d'action.

- **Une évolution des modes d'organisation vers plus de souplesse et une prise en compte du local, qui ne va pas de soi**

La prise en compte du local et de ces territoires pertinents pour les agriculteurs ne semble pas évidente. Le responsable du service territoire souligne tout d'abord une difficulté de l'institution Nantes Métropole à valoriser un travail local.

Dans le cas de la politique de l'agglomération en faveur de la valorisation des friches par exemple, le diagnostic a été mené commune par commune à l'échelle de l'ensemble de l'agglomération avec une instance de pilotage institutionnel à cette échelle. Ensuite la Chambre d'agriculture a jugé nécessaire de revenir à l'échelon local pour impliquer les agriculteurs. La métropole n'en voyait pas au départ l'intérêt ; cela pose problème pour l'agglomération car on construit quelque chose localement qui n'est pas « officiel », qui n'est pas validé par Nantes Métropole. Les collectivités ont du mal aussi à fonctionner avec souplesse. La nécessité de validation des processus de travail et des étapes alourdit le processus et parfois décourage des agriculteurs dont la première priorité reste de vivre de leur activité. En contrepartie une fois le processus validé les perspectives sont clairement apparentes. Les Chambres plus légères dans leur structure, ont moins de mal à s'en accommoder. D'où l'importance en face (côté agricole) d'avoir une vision claire de ce qu'on veut faire et comment, avec les agriculteurs, pour défendre (argumenter) cette vision et ces modalités de travail. Cette implication locale des agriculteurs, n'empêche pas la poursuite de la réflexion dans des instances ad hoc, à l'échelle de l'agglomération. Cette réflexion sera alimentée par le travail (des propositions, des conditions spécifiques à prendre en compte...) dans les communes.

Pour les agents Chambre, l'articulation - et l'intégration dans leur travail « habituel » - entre les groupes informels tels que le groupe prospective ou des groupes travail à l'initiative des agriculteurs autour d'un projet précis, et les instances « officiellement représentatives des agriculteurs, ne semblent pas évidentes. Lors d'une réunion du groupe prospective du site Nantais pour préparer la rencontre avec les élus, les agriculteurs avaient questionné le lien qui allait être fait avec le comité de territoire, ainsi que la composition d'un tel groupe comme collectif défini une fois pour toutes, selon des critères de composition définis par l'institution et dissociés des problèmes à traiter. Face à ces interrogations, deux agents de la Chambre d'agriculture de Loire-Atlantique ont exprimé une certaine réticence face à la possibilité qu'un collectif informel local puisse être un interlocuteur des élus.

*« Sur le fond... une question que je me pose aujourd'hui : est-ce que c'est votre groupe qui va voir la CUN, ou est-ce que c'est un groupe plus large qui s'approprie votre travail et le porte à la CUN. Je proposerais plutôt la seconde solution, avec une réunion*

*élargie à 4 communes (Thouaré, Mauves, Sainte-Luce, Carquefou). Il faut éviter de superposer les rencontres avec la CUN. Il faut que ce soit le plus cohérent possible ».*

*« ... on a fait le boulot, le groupe doit aller voir les élus ; mais que les élus en face aient le sentiment que c'est le groupe Territoire. Si c'est l'objectif de la Chambre de se structurer ainsi, c'est bien pour discuter de propositions. Le groupe Prospective, ce n'est pas la Chambre. Mais le groupe Territoire, c'est la Chambre. C'est suffisamment compliqué sur Nantes Métropole d'aller discuter pour ne pas ajouter de la confusion, en expliquant qu'il y a un groupe Prospective d'un côté et un groupe Territoire de l'autre ».*

Ces craintes traduisent leur difficulté à raisonner la configuration des collectifs de travail ou les modalités de dialogue au cas par cas en adéquation avec la nature des problèmes à traiter et les objets de débat.

Sur les autres départements des Pays de la Loire (voir annexes D à H), la prise en compte de la dimension territoriale et des dynamiques locales se traduit de manière très variable. Qu'il y ait (en Loire-Atlantique, Maine-et-Loire et Vendée), ou non (en Mayenne et en Sarthe), un service territoire, il existe cependant des points communs dans l'organisation de l'intervention et du travail avec les agriculteurs et dans les missions associées à l'approche territoriale. Ces missions sont les suivantes :

- Traitement des questions d'urbanisme et d'aménagement pour lesquels la Chambre d'agriculture est sollicitée sur sa mission consulaire (PLU, SCOT, avis permis de construire, ouvrages routiers, indemnisations...),
- Appui à l'émergence de projets de développement local,
- Liens avec les collectivités,
- Réalisation de diagnostics territoriaux ou diverses études agricoles, demandées le plus souvent par les collectivités,
- Prestations sur des thèmes spécifiques (observatoires fonciers, études de projets tels que circuits courts, aménagements d'espaces à vocation spécifique...),
- Accompagner les initiatives des agriculteurs en relation avec les collectivités et d'autres groupes d'acteurs (médiation prospective...), mise en œuvre d'actions.

La façon dont ces missions sont affectées à des agents varie de manière importante en temps et par le poids accordé à celles qui renvoient plutôt à des fonctions d'animation ou plutôt à des fonctions d'expertise. De même, le lien avec le terrain. En Maine-et-Loire, Mayenne, comme en Loire-Atlantique, les conseillers appuient leur travail sur des instances professionnelles agricoles locales, telles que Comités de Territoire, Comités de Développement Agricole, groupe de projet local ou CAPLA sur la zone périurbaine d'Angers, dont l'échelle de constitution est calquée sur celle des divisions territoriales : pays, communauté de communes, collectivité urbaine. En Mayenne, les Chambres d'agriculture regroupent des représentants des différentes organisations professionnelles agricoles sur les territoires, "présidés" par un élu Chambre. En Maine-et-Loire, comme en Loire-Atlantique, ils sont composés de représentants professionnels des différentes organisations présentes sur le territoire.

En Sarthe et en Vendée, les conseillers appuient leur travail sur des « relais locaux » (généralement le Président de syndicat local de la FDSEA, appelé aussi « correspondant Chambre » en Vendée) d'une part, pour les dossiers territoire ; et sur les groupes de développement GEDA (encore très actifs en Vendée, moins en Sarthe), d'autre part, pour traiter des questions plus spécifiquement agricoles. Pour le travail sur le SCOT, ou les questions d'aménagement d'infrastructures routières par exemple, une commission spécifique a été constituée avec des élus de la Chambre d'agriculture et des agriculteurs concernés.

Ces instances sont fortement articulées à la Chambre d'agriculture et au syndicalisme ; en revanche la question de leur lien avec l'ensemble des agriculteurs localement et avec des groupes plus informels ou des réseaux constitués en fonction d'actions ou problématiques spécifiques (circuits courts, accueil à la ferme, etc.) mérite d'être posée. En Vendée, par

exemple, le réseau des GEDA qui constitue un point d'appui sur le terrain pour les agents des services agronomie et conseils d'entreprises pour toutes les questions techniques agricoles (agronomie, élevage...), n'est pas mobilisé pour les dossiers territoire.

#### ***4. Temps de la réflexion et de l'action, temps des procédures et des processus politiques***

Il existe une multiplicité des temporalités à la fois du côté des agriculteurs et des collectivités locales.

Du côté des villes :

- Temporalités des procédures (SCOT, PLU),
- De la définition des politiques en lien avec la durée des mandats électifs,
- De la définition et de la mise en œuvre de projets.

Du côté des agriculteurs :

- Temporalités du travail,
- De la prévision pour faire des investissements et des choix d'orientations à long terme,
- Temps propre à la construction d'un point de vue collectif et à l'élaboration de propositions, à l'image des groupes PALDU.

La combinaison des temps relève toujours de la pratique et de la mobilisation des acteurs. Pas de temps idéal. En atteste, par exemple sur Angers, l'élaboration du projet agricole ; il a presque fallu 20 ans de relations, d'actions parfois bricolées, pour arriver à quelque chose. Dans le cas du PALDU, les groupes ont été constitués à un moment et sur des pas de temps différents des politiques locales et de l'organisation des Chambres ; mais tout le monde s'en est accommodé plutôt bien.

#### ***5. L'animation territoriale : une fonction et des compétences méthodologiques spécifiques***

Qu'est ce que peut signifier une approche du développement par le territoire ? Ce qui tient, dans la façon d'exercer le métier d'agriculteur, à l'espace géographique, social, politique... dans lequel on se trouve. Mais la distinction stricte « approche territoire » - « approche filière » ou « approche entreprise », n'a pas forcément de sens du côté des agriculteurs (en tout cas de tous les agriculteurs) car ils ont à combiner diversement (suivant leurs modes de production et leurs choix d'activités et de pratiques) ces différentes dimensions (cf. problèmes formulés dans les groupes). Etre agriculteur près des villes c'est à la fois produire, (éventuellement transformer) et prendre en compte des attentes, contraintes, des fonctions, spécifiques attendues par les politiques locaux et les groupes de pression (gestion de l'espace, protection de l'environnement...) et propres à cette proximité. Cela peut se traduire par des formes de contrats, mais cela se traduit en tout cas nécessairement par une manière de raisonner leurs activités par les agriculteurs et de faire des choix en fonction de ces éléments.

Autre caractéristique propre à l'entrée par le territoire : **la dimension proprement sociale**, c'est-à-dire le fait d'inscrire l'activité agricole dans des relations entre acteurs, des conflits, des coopérations, etc. ; relations indissociables du traitement des problèmes dès lors qu'ils mettent en jeu des interactions entre acteurs et que leur résolution suppose la mise en commun de points de vue divers. Cette dimension sociale n'est pas propre à l'agriculture près des villes, mais les formes et types de relations qui se développent près des villes sont spécifiques : en lien avec la densité de l'habitat et de la population, les enjeux

environnementaux et paysagers spécifiques, les attentes des habitants à l'égard de l'agriculture. Dans ce sens, ce qui peut aussi être considéré comme spécifique sur les territoires périurbains, c'est le fait de considérer que l'agriculture n'est pas d'abord ou seulement (à l'exception des cultures spéciales, fortes pourvoyeuses d'emplois) un secteur économique mais un secteur détenteur d'espaces et responsable de biens « naturels ». Il s'agit alors de combiner la dimension professionnelle et la dimension politique du développement agricole et local.

→ Interroge les critères de définition des métiers du conseil selon la division : conseil d'entreprise - conseil de territoire (associée souvent à la division : conseil individuel/conseil de groupe).

- **L'animation territoriale : deux niveaux d'intervention**

A la lumière de l'expérience PALDU et des actions étudiées dans le cadre des échanges de pratiques, l'animation territoriale recouvre, en lien avec les enjeux que nous avons pu mettre en évidence, deux niveaux d'intervention : l'organisation du dispositif de travail ; la conduite du travail avec les agriculteurs et du dialogue entre élus et agriculteurs.

### **A. Organiser (en amont) les dispositifs de travail**

avec les agriculteurs // enjeux, problèmes à traiter :

- Identification des dynamiques sociales // des échelles d'action pertinentes,
- Construire les liens entre différents collectifs,
- Entre responsables (représentants) professionnels et agriculteurs d'un territoire.

entre agriculteurs et élus // enjeux, problèmes à traiter :

- Identifier les interlocuteurs avec lesquels travailler,
- Choix des échelles, lieux,
- Configuration des instances de dialogue = qui réunir pour quoi faire ?

entre agriculteurs et autres acteurs professionnels (artisans, commerçants...) pour traiter de problèmes qui relèvent d'interactions entre activités professionnelles et concernent alors différentes professions.

### **B. Des compétences méthodologiques pour conduire la réflexion et conduire le dialogue**

Aider à construire et mettre en commun les points de vue des acteurs : des compétences méthodologiques spécifiques qui renvoient à des modalités de conduite des réflexions entre pairs, et entre acteurs de points de vue différents, pour :

- Clarifier et à mettre en évidence les différentes façons de voir, et de poser les problèmes, et non chercher des consensus.
- Augmenter l'efficacité de la réflexion, l'exploration des idées dans leur diversité, aider à préciser des scénarios ; à évaluer des hypothèses.
- Augmenter l'utilité et l'utilisation de ce qui est produit // condition de maintien de la mobilisation et de l'engagement des acteurs (éviter le sentiment : « *on s'est réuni, on a travaillé et ça n'a servi à rien* »).

**C'est un travail à partir de - et sur - la parole**<sup>24</sup>: il s'agit d'aider à l'expression tout d'abord et d'assurer ensuite l'utilité de ce qui est dit : formuler des problèmes traitables, puis des

---

<sup>24</sup> Ces compétences méthodologiques ont été développées notamment par le GERDAL. Voir DARRE 2006 « la recherche co-active de solutions entre agents de développement et agriculteurs » - RUAULT C. et LEMERY B., 2009. *Le conseil de groupe dans le développement agricole et local : pour quoi faire et comment faire* » Dans : Conseil et développement en agriculture ; quelles nouvelles pratiques.

pistes de solutions. La mise en œuvre de ces compétences apporte une valeur ajoutée dans le sens de :

- Rendre visible la façon dont ce qui est dit concoure au traitement de la (des) question(s) en débat, ce qui va de pair avec des conditions de fidélité et de rigueur.
- Montrer l'avancée ou le blocage de la discussion.
- Formaliser la production par des écrits fidèles et précis (versus généralisation) : qui identifient clairement les problèmes à traiter, et les actions envisagées et les arguments associés (prise en compte de l'ensemble des éléments du contexte qui conditionnent la possibilité ou pas d'action) ; et cela en restant au plus près de ce que disent les acteurs (ce qui suppose un effort de retranscription fidèle des paroles de telle sorte que les participants s'y retrouvent).
- En faire quelque chose pour avancer : partir de ce qui se dit, pour aider à la réflexion.
- Gérer les écarts d'accès à la parole.
- Utiliser et traiter des informations, connaissances d'experts (urbanisme, juridiques, technico - économiques, etc.).
- Aider les agriculteurs à porter leur propre production (versus le technicien) = modalités de représentation et de formalisation écrite.
- Appui au dialogue (médiation) entre élus et agriculteurs : gérer les écarts de positions sociales ; de langages // d'univers de références.

Soulignons ici que le mode de traitement de la parole des agriculteurs, de telle sorte qu'ils (tous) s'y retrouvent d'une part et que ce qui est dit soit perçu comme utile pour l'action (au regard des problèmes à traiter), constitue une condition de construction et d'**existence de la parole professionnelle par rapport à la parole politique**, et donc ensuite de leur mode d'articulation.

Concrètement cela s'est traduit par une attention particulière portée par les agriculteurs aux comptes rendus, et par le souci de porter eux-mêmes cette parole auprès des élus. Du côté des agents cela signifie que ces comptes rendus ont fait l'objet d'un travail spécifique agents pour rendre compte au mieux, dans leur diversité et leur complexité, des points de vue des agriculteurs et par un temps consacré ensuite en début de chaque réunion à la relecture et ajustement de ces comptes rendus. Nous avons pu constater que ces modalités de travail ont joué en faveur de l'engagement des agriculteurs.

- **Combiner des fonctions d'étude/diagnostic/expertise et des fonctions d'animation territoriale**

Si l'on s'appuie sur le cas du site de Nantes, où les élus de la Métropole souhaitent s'engager pour remettre en valeur les terres en friche en remettant par exemple en location les parcelles « retenues » par les propriétaires. Un diagnostic a ainsi été réalisé par la Chambre d'agriculture, financé par Nantes Métropole, pour identifier et cartographier ces terres en friches sur l'ensemble des communes de Nantes Métropole. Ce diagnostic fournit un état des lieux mais ne dit pas quoi faire et comment faire. Pour cela, il s'agit d'engager les agriculteurs dans une réflexion à partir des résultats des diagnostics et de leur propre connaissance et vision de cette situation. Par exemple la notion de friche renvoie à des critères de qualification de l'usage des terres qui ne sont pas les mêmes suivant les acteurs ; de même les conditions de remise en culture en lien avec les raisons associées à tel ou tel usage des terres. La construction de solutions durables suppose donc que ces points de vue puissent être explicités et discutés. C'est à ce travail que renvoie l'invitation d'un élu Nantais à constituer un groupe de travail (du même type que le groupe prospective avec lequel il vient d'échanger).

*« L'inventaire des terres en friche, avec le diagnostic, ça montrait entre 4 000 et 5 000 ha ; donc il y a un inventaire, et il faut aller jusqu'au bout sur l'ensemble des communes. Quand on aura le constat exact de toutes les friches avec 4 niveaux (de*

*2 ans, plus, etc. c'est ça ?) ; on aura des éléments, parcelle par parcelle, de l'état des friches, qui doit être discuté avec un groupe de travail comme celui-ci par exemple sur chaque territoire. ... on souhaite qu'il y ait d'autres groupes comme ça et qu'il y ait des objectifs ; y compris se fâcher avec des propriétaires... ; parce que 4 000 ha de friches, c'est scandaleux quand on connaît la demande en foncier ! ». (élu Nantais)*

L'analyse comparée de plusieurs actions menées en périurbain (voir ANNEXE M) et des dispositifs qui les portent a mis en évidence la prédominance d'activités d'expertise (diagnostics, études) menées par les Chambres d'agriculture souvent à la demande des collectifs locaux, en même temps que le poids relativement faible accordé à la mobilisation de la connaissance des agriculteurs et à leur réflexion pour aller vers l'action. Dans ces conditions les orientations et les actions menées résultent principalement du point de vue des techniciens, confortés par celui de quelques responsables professionnels (relais locaux).

Or nous avons montré que la possibilité pour les agriculteurs de s'engager dans la redéfinition des règles d'action que suppose la prise en compte des contraintes et atouts liés à la proximité des villes, de traiter les demandes qui leur sont adressées, de se situer dans des dynamiques sociales et politiques, et de s'engager dans les nouvelles formes de relations et de dialogue pour l'action que cela suppose, ne peut se faire sans ce travail direct de leur part de formulation et de traitement des problèmes. Si l'agriculture périurbaine constitue un monde éclaté recouvrant une diversité d'activités et d'identités professionnelles, le travail mis en place à l'échelle locale avec des groupes d'agriculteurs et ce sur quoi il a débouché met en évidence non seulement la possibilité d'une réflexion collective mais une conviction largement partagée de sa nécessité au regard de cet objectif.

Du côté du développement et de la division du travail au sein des organismes, cela suppose alors de penser l'intervention en termes d'articulation entre :

- Expertise et animation de territoire,
- Conseil de territoire et conseil d'entreprise,
- Appui individuel aux exploitations et conseil de groupes.

#### • **Dépasser la dichotomie entre animation de territoire et conseil d'entreprise**

A la Chambre d'agriculture de Nantes la division stricte entre conseil d'entreprise et animation de territoire n'apparaît pas pertinente. « La création de métiers différenciés a été pour nous utile, dans la structuration de nos équipes de terrain, précise le responsable du service territoire, car les compétences mobilisées et les outils ne sont pas identiques entre les 3 types de métiers identifiés en Loire-Atlantique (formateur, conseiller d'entreprise, conseiller territoire). Pour autant, les agriculteurs ont des attentes, des questionnements auxquels il nous faut pouvoir répondre, et peu importe qui répond à ces attentes. La différenciation de plusieurs métiers permet de mobiliser des compétences et des outils qui seraient difficilement à notre portée si nous avions conservé le profil de « conseillers de développement » généraliste du passé. Par contre cela nous oblige à réfléchir et à mettre en place des dispositifs de coordination entre agents de métiers différents, tournés vers les mêmes interlocuteurs. Cela nous amène aussi à concevoir des outils de capitalisation et d'historisation des informations concernant les attentes des agriculteurs, leur situation... avec des personnes clé qui ont pour mission dans les territoires, de faire passer les informations entre les différents interlocuteurs d'une équipe. C'est pourquoi nous avons réorienté récemment la mission de 5 agents (délégués territoriaux) vers cette mission de coordination, de construction de transversalité entre les personnes de la Chambre qui interviennent sur un territoire. Ils sont de plus responsables de la maintenance de notre outil de capitalisation des informations concernant les agriculteurs.

Ainsi les enquêtes territoire auprès des agriculteurs, peuvent associer des conseillers d'entreprise ou des experts bâtiment d'élevage.

La décision a été prise au sein de la Chambre d'agriculture de Loire-Atlantique (en 2009) de mobiliser les 5 Délégués territoriaux sur une part de leur temps pour **construire de la transversalité au niveau d'un territoire**, avec l'équipe technique et professionnelle.

L'objectif est que ce que disent les agriculteurs soit relayé au niveau de l'ensemble des agents et responsables professionnels de la Chambre d'agriculture. Le conseiller territoire est ainsi conçu comme une personne ayant une mission « pivot ».

**Dans les Pays de la Loire, certaines Chambres ont un service « territoire », d'autres non.**

L'existence d'un tel service ne garantit cependant pas à elle seule la prise en compte de ces dimensions. Un service territoire isolé ne peut remplir sa mission, comme par exemple, interpellier les autres services sur l'installation – transmission ; le développement de filières courtes ; la question environnementale dans les bâtiments...

La mise en place de la trame verte - trame bleue autour de Nantes par exemple, amène la question centrale : comment faire pour que les agriculteurs se saisissent des enjeux territoriaux qui y sont liés et intègrent cela dans la conduite de leurs activités ? Le travail à faire pour formuler des *problèmes traitables* et trouver des solutions concerne ici tous les conseillers et les domaines de compétences de la Chambre, étant donné qu'« entreprise » et « territoire » se rejoignent.

On observe dans les Chambres une tendance à la spécialisation des métiers de conseil : conseillers spécialisés, d'entreprise, animateur ou conseiller de territoire, expert - chargé d'étude, etc.

Si par approche territoriale du développement agricole, on entend la prise en compte des interactions entre les activités des agriculteurs et celles des autres acteurs dans l'espace sur lequel ils travaillent, des distinctions strictes entre approche « territoire » et « filière » ou « entreprise », n'ont pas beaucoup de sens du côté des agriculteurs car ils ont à combiner ces catégories, certes différemment suivant leurs modes de production et leurs choix d'activités et de pratiques. Nous l'avons vu dans l'analyse des problèmes et des pistes de solutions formulés à propos de leur avenir : être agriculteur près des villes, c'est à la fois produire (plus éventuellement transformer) et prendre en compte des attentes, des contraintes, des rôles attendus par les politiques locaux et des groupes de pression organisés, en ce qui concerne la gestion de l'espace, la protection de l'environnement, etc. Cela peut se traduire par des formes de contrats mais aussi, nécessairement, par une manière de raisonner les activités et de faire des choix. Dans ces conditions, la maîtrise de l'exercice de leur métier par les agriculteurs et la possibilité qu'ils s'engagent dans des discussions et des partenariats (dont nous avons montré la complexité) renvoient à de multiples compétences : appui technique pointu, aide à la constitution de collectifs qui fonctionnent (cf. plus haut) et appui méthodologique ad-hoc, possibilité d'accès des agriculteurs à des informations ou des formations idoines.

La combinaison de ces différents appuis, - le travail et la communication entre les agents qu'il suppose -, n'est évidemment pas spontanée et interroge la division du travail au sein des organismes ayant un rôle de développement agricole. Elle amène à devoir penser l'organisation de l'ensemble des services et des métiers au sein des organismes de développement agricole de telle sorte que les compétences des différents agents puissent effectivement être mobilisées de façon pertinente pour répondre à ces besoins et aux enjeux de renforcement de la qualification professionnelle qui y sont liés.

## ***E. Bibliographie***

- BRIVES H. *L'évolution du conseil agricole et du rôle des Chambres d'agriculture*. Dans : L'univers des organisations professionnelles agricoles, Revue Pour n° 196-197, mars 2008
- CANDAU J., RUAULT C. 2006, *A propos de la concertation participative, réflexions sur les enjeux d'une fonction de médiation*. Dans : La formation au dialogue territorial. Clés issues d'une réflexion collective. Educagri éditions. pp 161-174

- CANDAU J., RUAULT C., 2002 : *Discussion pratique et discussion stratégique au nom de l'environnement. Différents modes de concertation pour définir des règles de gestion des marais*. Dans Economie Rurale n°270, juillet-août 2002
- CORDELIER S. *L'émergence de groupes provenant de systèmes de production différents*. Dans L'univers des organisations professionnelles agricoles. Revue Pour, n° 196/197 ; mars 2008
- DARRÉ J.P., 2006. *La recherche co-active de solutions entre agents de développement et agriculteurs*. Editions GRET, CNEARC, GERDAL.
- LEMERY B., 2006, *Nouvelle agriculture, nouvelles formes et nouveaux enjeux du conseil aux agriculteurs*. pp. 234-252. Dans : Conseiller en agriculture. INRA- Educagri
- LEMERY B., 1995 : *La profession de conseiller agricole. Un point de vue de sociologue*. Travaux et innovations, n° 16, mars 1995, pp. 62-65.
- RUAULT C. et LEMERY B., 2009. *Le conseil de groupe dans le développement agricole et local : pour quoi faire et comment faire*. Dans : Compagnone, Auricoste, Lemery (coord.) Conseil et développement en agriculture ; quelles nouvelles pratiques. Educagri éditions
- VEDEL G., 2006, *Développement agricole et conseil aux agriculteurs, de la productivité aux développement durable*. Dans Conseiller en agriculture ; 2006 INRA Educagri
- SOULARD C., THAREAU B., 2009, *Les exploitations agricoles périurbaines : diversité et logiques de développement*. Innovation agronomique 2009, n° 5, pp 27-40
- THAREAU B., RUAULT C., LE GUEN R., 2010 *La place de l'agriculture dans le développement urbain : le point de vue d'élus des agglomérations de Nantes, Angers et Le Mans*. A paraître dans RURALIA
- THAREAU B. *Identités professionnelles et réseaux de dialogue d'agriculteurs près des villes. Synthèse d'études à proximité d'Angers, Le Mans et Nantes*. Projet PALDU ; janvier 2009.
- THAREAU B. et LE GUEN R. *Agriculteurs et dynamiques de développement en territoires périurbains des Pays de Loire. Enquêtes sociologiques sur Angers, Le Mans et Nantes*. Intervention à l'AG du GERDAL le 20 mai 2008
- THAREAU B. et LE GUEN R. 2007, *Etre agriculteur près des villes, inventer des modèles professionnels ? Communication au colloque : « les agricultures périurbaines, un enjeu pour la ville »*. Nanterre, 10-12 octobre 2007

## **F. Annexes**

- Annexe A. Préoccupations, pistes de travail et attentes de dialogue formulées par les agriculteurs.
- Annexe C. Caractéristiques des dynamiques urbaines et de l'agriculture sur les trois sites.
- Annexe K. Synthèse intersites des questionnaires d'évaluation de la démarche « Groupes Prospective »
- Annexe I. Les relations institutionnelles entre collectivités locales et profession agricole (synthèse)
- Annexe J. Synthèse des réponses au questionnaire aux agents techniques ayant participé à la mise en œuvre d'une Prospective Agricole Locale.
- Annexe L. Retour sur le travail réalisé dans le groupe « prospective » du Sud du Mans. Témoignage de M. B., agriculteur à Guécélard, membre du groupe.
- Annexe M. Les 3 actions analysées : analyses par action et analyse transversale.

## VII. EN GUISE DE CONCLUSION GENERALE

---

La relation de dialogue instituée dans le projet PALDU entre les agriculteurs et entre eux et les collectivités territoriales, répondait à plusieurs types d'enjeux :

- a) Il s'agissait d'abord de voir comment, à l'échelle des aires urbaines, des agriculteurs pouvaient définir des *objectifs professionnels* face aux processus émergents d'aménagement et de développement territorial urbain.
- b) Ce faisant, il s'agissait aussi d'étudier comment les organisations professionnelles agricoles pouvaient, en contexte périurbain, intégrer les préoccupations locales de ces agriculteurs dans leurs rapports avec les collectivités territoriales.
- c) Il s'agissait enfin d'envisager la manière dont ces *collectivités* concernées pouvaient intégrer les orientations du monde agricole dans leurs choix d'aménagement et d'urbanisme. Autrement dit, comment elles pouvaient faire coïncider, en partant de l'échelle locale, les objectifs des agriculteurs et ceux d'une agglomération et/ou d'intercommunalités urbaines.

Nous avons donc exposé et analysé précédemment les principaux résultats de l'expérimentation menée. Nous voudrions, pour conclure, les discuter à partir de trois questions transversales qui conditionnent les possibilités d'extension de cette expérimentation : la prise en compte des échelles spatio-temporelles dans la réflexion stratégique des agriculteurs et des élus ; la mise en évidence de l'hétérogénéité des logiques de projet de différents acteurs ; les liens entre les configurations sociales locales, les pratiques de dialogue et l'intégration des enjeux agricoles et urbains

### ***A. L'importance des échelles spatiotemporelles dans la réflexion stratégique des agriculteurs et des élus***

L'expérimentation PALDU a montré l'importance, mais aussi la difficulté, de prendre en compte différentes échelles spatiales et temporelles de mobilisation, de réflexion et de dialogue, du côté des agriculteurs comme des élus.

#### ***1. Deux types d'échelles spatiales***

Sur les différents sites d'intervention, les collectifs d'agriculteurs recensés se retrouvent dans deux logiques territoriales principales, clairement identifiables :

- a) Des *groupes institutionnels*, de type Comités de Territoire ou de Développement agricole, qui ont été mis en place ou impulsés sous l'égide des Chambres d'agriculture pour constituer des interlocuteurs « officiels » à l'égard des autres acteurs présents sur un territoire donné, en particulier à l'égard des collectivités locales.
- b) Des *groupes de projets* - par exemple un réseau de vente directe ou un groupe formé pour restaurer un espace « abandonné » ou pour promouvoir l'accueil à la ferme -, qui se trouvent eux organisés à des échelles territoriales variables : d'abord, en fonction des positions de ces agriculteurs dans des réseaux professionnels et de leurs rapports aux organisations professionnelles ; ensuite, en fonction des programmes et des incitations correspondantes de collectivités locales.

L'expérimentation montre qu'une des difficultés majeures à surmonter pour que les agriculteurs puissent se mobiliser pour poser et traiter leurs problèmes est de partir d'une *échelle de mobilisation* qui soit pertinente et efficace pour eux. Ce qui implique de prendre en compte deux facteurs :

- a) Les agriculteurs doivent pouvoir mettre en rapport leur démarche de réflexion prospective et ses résultats *avec d'autres dispositifs déterminants pour l'avenir* de leurs activités : en

particulier ceux des PLU - à l'échelle communale ou intercommunale-, et celui des SCOT - à l'échelle des agglomérations -, qui concernent la définition et la mise en œuvre des zonages d'activités à moyen terme.

b) Mais il est également nécessaire qu'à un moment donné, pour faire comprendre leur réflexion et discuter de ses relations avec les orientations des collectivités locales, ces agriculteurs puissent *s'adresser aux élus locaux ad hoc*, en sachant que ces derniers sont aussi diversement situés dans des échelles de gouvernance, qui se combinent de façon de plus en plus complexe et qu'ils ne maîtrisent pas forcément eux-mêmes : commune, intercommunalité / agglomération, pays, département, région.

C'est pour cette raison que les choix effectués dans PALDU pour créer des *groupes de prospective* résultaient d'un compromis entre deux types d'échelles : a) *l'espace professionnel ordinaire de dialogue* entre les agriculteurs (s'étendant sur 4 à 6 communes, selon la nature de leurs activités) ; b) les *territoires de gouvernance* existant localement, qui diffèrent selon les sites : espaces intercommunaux, comme au Mans, recoupés avec celui des pays ; espaces de projets de collectivités locales, comme à Angers pour maintenir une coupure d'urbanisation. Dans la majorité des sites, les groupes de prospective créés ont donc été dès l'origine configurés, d'un côté, à partir des réseaux professionnels locaux et, d'un autre côté, en fonction des territoires des collectivités locales existants - les intercommunalités et les agglomérations.

Notons que les catégories spatiales qui caractérisent les agricultures locales relèvent également de plus en plus de la gestion d'enjeux comme la protection de l'environnement (qualité de l'eau, biodiversité, paysage), la gestion des risques (notamment d'inondation), la qualité liée au territoire (signes publics de type AOC ou labels), qui traverse cette segmentation et, en principe au moins, la politique d'aménagement périurbain.

Derrière cette question de l'échelle spatiale - c'est-à-dire de la définition des territoires et des formes d'intervention -, il s'agissait de *favoriser la mobilisation des agriculteurs à un niveau sociologique qui soit pertinent pour eux*. Donc de faire en sorte que le terrain d'intervention soit fondé sur leurs réseaux professionnels locaux, et non sur le territoire d'une intercommunalité ou de toute une agglomération, parce que celui-ci peut englober plusieurs réseaux professionnels locaux indépendants ou peu connectés, ou à l'inverse couper certains d'entre eux. Par exemple, dans le cas angevin, les réseaux des éleveurs sont décalés vers le nord-ouest ou bien vers le sud-est, et on voit que l'expérience de mobilisation qui englobait ces deux « zones » n'est pas très réussie au final, alors qu'à contrario, autour de Nantes et du Mans, elle fut plus positive car elle recouvrait davantage la structure des réseaux professionnels locaux ou de groupes d'agriculteurs préexistants.

## **2. Trois types de temporalités**

Les pas de temps sur lesquels raisonnent les agriculteurs ne sont pas ceux des politiques et des dispositifs d'aménagement et de développement urbain ; ils correspondent plutôt à des logiques d'exploitation agricole et de carrière professionnelle :

a) Les *activités productives* des agriculteurs engendrent des rythmes économiques et financiers propres, déterminants sur le long terme : par exemple, les investissements en cheptel, en bâtiments, en aménagements fonciers, en hydraulique, etc. s'effectuent généralement sur 10 ans à 15 ans.

b) Comme pour tous les métiers, les logiques professionnelles des agriculteurs varient dans le temps ; elles s'expriment à travers de *dynamiques de carrière* : installation, période d'amortissement, réinvestissement, préparation de la retraite avec ou sans successeur...

Et cette temporalité professionnelle est par ailleurs impactée par des facteurs de contexte propres à leur métier : des événements, comme des variations climatiques, des aléas sanitaires ; ou des macrodécisions, comme des évolutions de la politique publique ou des organisations de marché.

Notons que cette *temporalité professionnelle* varie sensiblement selon les *orientations productives des entreprises agricoles*, qui renvoient à des problématiques spécifiques. Les rapports au marché et à la politique agricole se traduisent en effet par des règles de revenu et de prix très différentes selon les secteurs de production. Par exemple, les éleveurs laitiers, installés dans des structures familiales ou sociétaires, se trouvaient jusqu'en 2003 dans une filière fortement administrée (quotas, marchés régulés, aides directes), qui leur permettait de développer avec beaucoup de sécurité des stratégies de moyen terme ; ils sont entrés depuis quelques années dans une dynamique de marché dérégulé, qui déstabilise la logique professionnelle de la plupart d'entre eux. De leur côté, les horticulteurs - dont les entreprises sont souvent des PME à main-d'œuvre essentiellement salariée - se trouvent sur des marchés non régulés et ne bénéficient d'aucun soutien public direct ; ils sont plus exposés à des variations de marché et plus concurrents. Les modifications du fonctionnement des aides publiques et des organisations de marché de la PAC instaurées par la réforme de 2003 - et qui devraient, d'ici à 2015, profondément évoluer - n'ont pas du tout le même type d'impact dans les différentes filières de production. Cette diversité de temporalité professionnelle est un fait, mais c'est également un problème que les agriculteurs doivent traiter collectivement, s'agissant de s'intégrer dans des dispositifs territoriaux.

Face à ce type de temporalité professionnelle des agriculteurs, les élus locaux conçoivent leur action à partir de ce qu'on peut appeler une *temporalité politique*. Leur statut est en effet scandé par des rythmes électoraux à 5 ou 6 ans, comprenant des phases spécifiques parfois mal acceptées des groupes professionnels. Si les 2-3 premières années après leur élection, les élus disposent d'une période de mise en œuvre de leur programme, par contre, pendant la dernière année, la préoccupation de la majorité d'entre eux sera de faire campagne ; et ces périodes rythment les actions entreprises par les collectivités et leurs politiques budgétaires. Notamment à l'occasion des élections municipales intervenues au cours de notre expérimentation, en 2008, les agriculteurs ont souligné les difficultés que cela pouvait entraîner pour eux concernant des aménagements ou des investissements impactant sur leur espace productif.

Et entre ces deux types de temporalités - professionnelle et politique -, intervient une troisième, *administrative*, liée notamment aux PLU (dispositifs restant valides tant qu'ils ne sont pas mis en révision ou abrogés) et aux SCOT. Ces derniers, se traduisant par des phases propres - préparation, mis en œuvre, suivi, révision, renouvellement... -, structurent le travail des élus comme l'évolution des structures d'exploitation agricole.

### **3. Une complexité source de tensions**

Bien entendu, ces trois temporalités ne se correspondent entre elles ni en dates, ni en durées, et elles peuvent évoluer très différemment au cours du temps. Elles sont parfois contradictoires, en tout cas elles ne sont pas immédiatement maîtrisables par les uns et les autres. L'existence de ces échelles territoriales et temporelles multiples et hétérogènes induit donc des difficultés de compréhension et de négociation entre points de vue professionnels et politiques. Elle crée des tensions, des contradictions et donc des malentendus et des conflits et, notamment pour ce qui nous regarde ici, entre élus et agriculteurs.

La maîtrise de ces deux dimensions de l'action individuelle et collective - spatiale et temporelle - joue donc un rôle essentiel dans la mise en évidence et la gestion des enjeux sous-jacents à l'agriculture périurbaine. Mais comment parvenir à une articulation de ces différents types d'échelle ? Interviennent ici, de façon décisive, les institutions professionnelles et les collectivités locales. En premier lieu, en tant qu'instances de représentation et de légitimation des systèmes d'intérêts aux différentes échelles en jeu ; ensuite, à travers les agents de développement et les chargés de mission, dont le travail consiste notamment à faciliter leur mise en évidence et à résoudre leurs décalages en aidant les acteurs à passer d'une échelle à une autre : leur rôle est donc particulièrement complexe. Une telle dynamique ne semble possible qu'à travers une coopération entre eux mise en place progressivement, ce qui implique en particulier une continuité dans leurs logiques de développement.

## **B. Diversité et paradoxes des logiques de projet**

Alors que l'expérimentation PALDU touche à sa fin, la *continuité de l'action* nous semble en effet un enjeu majeur pour l'avenir des agriculteurs périurbains car les résultats auxquels nous sommes parvenus et les bilans qui en ont été faits, tant du côté des agriculteurs que des élus locaux, ont clairement mis en évidence leurs attentes de poursuivre le travail engagé : ils souhaitent, d'une part, entreprendre des actions concrètes et, d'autre part, approfondir le dialogue.

Autrement dit, il s'agit de réfléchir à une possibilité effective et durable d'accompagner la réflexion des acteurs de terrain, depuis l'explicitation de leurs préoccupations jusqu'à l'émergence et la réalisation de leurs projets. Cela suppose bien entendu *des compétences et un suivi mis en œuvre sur la durée*, à la différence d'appuis ponctuels, initiés et conclus « par projet ».

Cette continuité, qui est d'ailleurs souhaitée par les acteurs locaux eux-mêmes, nous a donc amené à nous interroger sur la notion de « projet », aujourd'hui omniprésente, tant dans la gestion des professions que des territoires, pour justifier toute intervention collective ou publique sur le terrain, mais avec différents sens et usages qu'il faut expliciter.

### **1. Logique de projet dans le développement agricole**

Depuis les années 2000, on a vu se généraliser dans le domaine des programmes de développement, en France comme au plan international, une logique de projet conditionnant l'accès à des financements de programmes et d'actions - notamment à travers des démarches d'appels d'offre<sup>25</sup>. Ainsi, dans le développement agricole français, à partir d'une réforme impulsée par l'Etat à la fin des années 1990, la plupart des OPA se sont lancées dans des dynamiques de projet ; certains dirigeants professionnels ont d'ailleurs légitimé ce changement en la présentant comme une nécessité, consistant à sortir d'une « logique de guichet » au profit d'une « logique de projet ». Les promoteurs de ce type d'orientation soulignent qu'auparavant, la reconduite presque automatique des budgets sur plusieurs années par organisation, à travers le fond national du développement (FNDA) privilégiait une dynamique de reproduction du système professionnel alors que, désormais, le financement d'actions, d'études, de dispositifs - au coup par coup, mais à partir d'objectifs de politique publique - favoriserait l'innovation et l'efficacité du développement.

Mais cette dynamique de projet fondée sur des incitations par intervention, c'est-à-dire sur des actions qui se succèdent à des échelles de temps limitées, pose question, car elle s'accommode fort mal de la construction sur la durée de dispositifs de travail avec les agriculteurs dans des contextes périurbains multi-échelles, de dispositifs qui puissent s'appuyer sur leurs dynamiques socio techniques et sur leurs logiques d'action propres. Comment mobiliser les compétences nécessaires des agents de développement ? La logique par projet rend difficile la cohérence entre les actions de développement, dans la mesure où, comme nous l'avons vu pour des agents engagés dans l'expérimentation PALDU, il s'agit de passer d'un programme à un autre en essayant de contrôler leur temps et leurs coûts plutôt que leur contenu et le résultat de leurs activités.

D'un autre côté, l'expérimentation PALDU engageait également les agriculteurs à se mobiliser dans des groupes pour formuler des objectifs susceptibles de déboucher sur des projets. Mais cette démarche ne peut être confondue avec celle des institutions professionnelles ci-dessus, car son enjeu était d'assurer le maintien ou le développement de leurs activités, en tant qu'exploitants travaillant et habitant dans un contexte territorial périurbain. Les groupes de prospective consistaient pour eux à se projeter dans l'avenir, faire avec les contraintes et essayer de tirer parti des atouts d'un espace donné, dans un contexte donné. Cette démarche locale ne peut être confondue avec la logique de projet des institutions professionnelles, même si elle doit être articulée avec elle pour que les projets

<sup>25</sup> Dans les mondes de la recherche et de la formation, on a assisté depuis les années 1990 à une évolution de même type.

des agriculteurs puissent de réaliser dans le cadre des logiques politiques et administratives évoquées plus haut.

## **2. Logique de projet des collectivités locales**

La logique de projets émanant des collectivités locales à l'égard de l'agriculture n'est pas celle des OPA, dans la mesure où les agglomérations, les intercommunalités cherchent avant tout à « accrocher » aux terrains qui les concernent les commandes qu'elles adressent aux OPA. Les *actions agricoles* qu'elles veulent impulser découlent de leur stratégie globale d'aménagement et de développement, elle-même insérée dans des niveaux territoriaux variables selon leurs domaines d'intervention. Ainsi, les Chambres d'agriculture deviennent pour elles des acteurs compétents pour mettre en œuvre le volet agricole de leur politique.

Mais nous avons constaté que certaines agglomérations entendaient également qu'en tant qu'organisme représentant toute la profession agricole, la Chambre d'agriculture départementale s'engage bien au-delà de ces projets d'action ponctuels – actions qu'elles impulsaient et finançaient par ailleurs, parfois depuis de nombreuses années, notamment à Nantes -. Elles leur demandaient de formuler un *projet professionnel à moyen/long terme concernant toute l'agriculture* de leur territoire de compétence et s'inscrivant dans la temporalité du SCOT : c'est notamment le cas d'Angers Métropole. Cette sollicitation traduit une préoccupation plus vaste que d'assurer le volet agricole de l'aménagement de leur territoire : il s'agit de piloter une démarche de développement en parvenant à impliquer les professions.

Pour les Chambres d'agriculture comme les services des collectivités locales qui disposent de moyens importants d'animation territoriale d'actions de développement, répondre aux attentes des élus et des agriculteurs au-delà de cette expérimentation (c'est-à-dire entreprendre des actions concrètes et approfondir le dialogue) implique de reprendre les résultats de PALDU que nous avons mis en évidence pour envisager des *dispositifs et des méthodes durablement intégrés à leur champ d'activités ordinaire*. Autrement dit, il s'agit d'*institutionnaliser* les résultats de ce qui était, dans le cadre de PALDU, une expérimentation finalisée sur trois terrains, pour que les activités de réflexion collective localisée des agriculteurs et d'échange avec les élus locaux soient rendues *régulièrement opérationnelles et légitimes*.

## **C. Les liens entre les configurations et pratiques de dialogue et l'intégration des enjeux agricoles et urbains**

Une logique de développement agricole ne peut être conçue en l'opposant d'emblée à une logique d'aménagement du territoire, car les champs d'action qui leur correspondent ne sont pas cloisonnés. D'un côté, les « outils » de l'aménagement peuvent être mobilisés pour mettre en œuvre les projets de développement agricole - par exemple des aménagements spécifiques pour des zones agricoles - et, inversement, des outils de développement sectoriels agricoles peuvent être mobilisés pour que la mise en œuvre de l'aménagement du territoire nuise le moins possible aux entreprises agricoles (par exemple d'intervention foncière).

Il ne s'agit donc pas d'une négociation entre deux logiques politiques : des agriculteurs qui seraient appuyés ou représentés par leurs organisations professionnelles pour défendre leurs intérêts spécifiques, et des collectivités locales qui seraient soucieuses d'aménagement et de développement territorial. Ainsi, on peut constater que les intercommunalités de Nantes et d'Angers se sont fortement engagées ces dernières années dans le soutien à des démarches de projet concernant le développement agricole. L'enjeu de la coopération entre ces deux logiques, correspondant à deux mondes sociaux et institutionnels, est de traiter de l'intégration des enjeux agricoles au sein des intercommunalités, les échelles spatiotemporelles étant complexes et les fonctionnements souvent cloisonnés par niveaux territoriaux et par services.

Mais si, dans les groupes locaux, la plupart des agriculteurs souhaitent faire valoir les effets de l'aménagement du territoire sur l'agriculture pour modifier les projets des collectivités locales, ils ne souhaitent pas pour autant que ces dernières s'engagent directement dans une discussion sur le développement agricole (par exemple concernant leurs modes de production, leurs structures d'exploitation). Intégration des enjeux ne veut pas dire, au moins pour eux, confusion des points de vue...

### **1. Quels effets des processus de dialogue qui sont à l'œuvre sur l'intégration des enjeux agricoles et urbains ?**

Les relations entre les OPA et les intercommunalités urbaines tendent à s'institutionnaliser fortement. Mais si sur certains territoires, comme c'est le cas autour d'Angers et de Nantes, le développement des liens entre les agriculteurs et les collectivités passent par les OPA, on observe également des soutiens intercommunaux directs à des dynamiques de formulation de projets par les agriculteurs, parfois à partir de sollicitations directes des agriculteurs eux-mêmes, comme dans la zone horticole autour de Saint-Gemmes, près d'Angers.

On peut dire que c'est sur ce type de terrain que s'inventent des dispositifs d'action fondés sur les problèmes formulés par les agriculteurs et par les élus, comme on l'a vu à travers l'action « friches » à Nantes ou l'inflexion des projets d'aménagement du territoire et d'urbanisme sur Angers Loire Métropole, où un règlement d'urbanisme a été établi pour la zone horticole spécifique de l'agglomération.

Mais on peut dire aussi que la question des conditions du maintien de ces démarches de développement reste aujourd'hui entière. Car on peut bien sûr se demander si le maintien du soutien des collectivités urbaines à l'agriculture locale ne dépendrait pas de leur capacité à s'engager dans une discussion sur l'orientation de l'agriculture. Mais on pense qu'il dépend davantage de l'engagement de la profession en tant qu'institution dans les démarches de développement des agglomérations. C'est sans doute à cette condition que pourrait se renforcer la capacité des élus intercommunaux en charge de l'agriculture à obtenir le maintien des moyens de l'intercommunalité : moyens financiers bien entendu, mais aussi la prise en compte de l'agriculture *d'emblée* dans les projets d'aménagement du territoire. On doit ainsi demander quelles sont la volonté et la capacité réelles des organisations professionnelles agricoles à obtenir le maintien de ces moyens.

### **2. Elargir les perspectives aux collectivités moyennes ou petites, urbaines et rurales**

Enfin, comme nous l'avons envisagé dans le projet initial, il serait souhaitable d'étudier la perspective de mettre à disposition et d'impulser les acquis du dispositif PALDU auprès de collectivités urbaines moyennes ou petites, qui constituent dans des départements comme la Vendée, la Mayenne et même le Maine-et-Loire une part importante du tissu urbain, mais dont les structures institutionnelles et les moyens humains et financiers ne sont pas comparables aux trois grandes agglomérations qui étaient au cœur de l'expérimentation menée.<sup>26</sup>

Cette approche complémentaire nous semble d'autant plus importante qu'elle pourrait permettre d'envisager de promouvoir le dialogue entre les agriculteurs et les collectivités rurales dans des cadres où ces dernières ne disposent pas d'appareil administratif et de pouvoir politique conséquent, comme les grandes collectivités urbaines avec lesquelles nous avons travaillé. En somme, la question de la place des agriculteurs dans le développement territorial n'est sans doute pas spécifiquement urbaine ; les acquis de l'expérimentation menée peuvent concerner toute l'agriculture et tout le territoire...

---

<sup>26</sup> Leur extension à d'autres contextes régionaux est bien sûr également envisageable, à condition de disposer d'analyses sociologiques préalables concernant les dynamiques professionnelles locales, les points de vue des élus et l'expérience acquise en matière de coopération entre profession agricole et collectives locales.

## **VIII. ANNEXES**

---