

# La place de l'agriculture dans le développement urbain : le point de vue d'élus des agglomérations de Nantes, Angers et Le Mans

Bertille Thareau, Ingénieur d'études, ESA, 55 rue Rabelais 49000 Angers,  
b.thareau@groupe-esa.com, 02 41 23 55 55

Claire Ruault, Sociologue, GERDAL (Groupe d'Expérimentation et de Recherche : Développement et Actions Locales), c.ruault.gerdal@wanadoo.fr, 02 99 07 98 68

Roger Le Guen, Sociologue, enseignant chercheur, ESA, 55 rue Rabelais 49000 Angers, r.leguen@groupe-esa.com

---

## Résumé

Dans un contexte d'évolution des politiques territoriales, la prise en compte de l'agriculture par les collectivités se renouvelle. Sur la base d'entretiens auprès de 20 élus d'agglomérations de l'Ouest de la France, nous analysons leurs points de vue concernant la place de l'agriculture dans le territoire et dans l'action des collectivités. A partir d'un souci partagé de préserver l'agriculture localement, les visions des élus divergent sur l'appréciation des territoires non urbanisés et sur les rôles que peut y jouer l'agriculture. Cette diversité de regards se comprend selon les engagements des élus dans le traitement des questions agricoles locales. Au final, les points de vue des élus sur l'agriculture questionnent les méthodes et les dispositifs de dialogue entre profession agricole et collectivités locales.

The place of agriculture in urban development : A study in western France of elected representatives points of view.

## Summary

Whereas urban planning policies evolve in France, collectivities consideration for agriculture is renewed. 20 elected representatives of agglomerations of western France have been interviewed. We analyse their point of view concerning the place of agriculture in their territory and in urban policies. They all want to maintain agriculture locally. But, the sense of this worry is diverse. They have very different ways to consider the land that isn't urbanized or the role of agriculture on this land. The variety of their representations is linked to the practice of elected representatives and to the relationship instituted between them, farmers and their organizations.

---

Depuis les années 2000 en France, différentes réformes législatives ont entraîné des changements profonds dans les dispositifs d'action des collectivités territoriales en matière d'intercommunalité, d'aménagement du territoire et d'urbanisme<sup>1</sup>. Elles ont notamment élargi les processus de coopération intercommunale, en particulier avec la création d'agglomérations qui ont adjoint aux anciens districts urbains des communes « rurales » contiguës. Les élus locaux se trouvent désormais en position de coresponsabilité dans les orientations publiques d'aménagement et de développement de territoires périurbains occupés principalement par l'activité agricole.

---

<sup>1</sup> Germain et al., 2006.

Conjointement, les problématiques urbaines évoluent vers la prise en compte de nouveaux enjeux que sont la maîtrise des processus de croissance et de durabilité du développement économique. Ces enjeux sont en tension avec l'intérêt porté au "contenu" de l'agriculture périurbaine : en quelque sorte, l'agriculture semble convoquée pour servir de rempart pour lutter contre des dérives urbaines, indépendamment de considérations pour ce qu'elle est dans la réalité des zones urbaines et des agriculteurs qui s'y trouvent.

A travers les interventions de collectivités territoriales, l'agriculture périurbaine devient donc un objet de débat public et un élément de l'action politique sur le territoire. L'intérêt des élus pour ce secteur ne peut plus se limiter à la dimension foncière – comment disposer d'espaces pour l'aménagement...- ; il porte aussi sur la contribution des activités de ce secteur à l'économie locale et à ses effets environnementaux. Un certain nombre d'élus locaux expriment alors une double nécessité : d'une part, celle de mieux connaître les agriculteurs et leurs activités autour des villes ; d'autre part, celle de solliciter leur participation au traitement de problèmes locaux concernant l'aménagement et le développement de ces territoires<sup>2</sup>.

Ce changement de compétence des collectivités territoriales représente pour les élus locaux périurbains une quasi-injonction à faire montre de *points de vue sur l'agriculture locale*, à une échelle qui va au-delà de leur commune. Pour cela, les élus qui sont en charge de questions considérées comme incluant ce domaine sont amenés à mobiliser et à approfondir leurs connaissances, leurs relations et leurs modalités d'intervention dans le monde agricole.

De leur côté, les institutions agricoles, au premier rang desquelles figurent les Chambres d'agriculture, se sont progressivement investies dans les instances de débat et d'orientation concernant leur secteur. Elles se sont également lancées dans des offres d'expertises en matière d'études et d'animation, généralement commanditées et cofinancées par ces collectivités territoriales. En somme, les changements récents de compétences des collectivités interagissent avec l'organisation institutionnelle du développement agricole. On doit donc aussi se demander comment ce jeu institutionnel entre collectivités et profession agricole est susceptible d'interférer avec les points de vue des élus politiques locaux.

L'angle d'analyse sociologique développé ici vise donc à analyser *les points de vue des représentants politiques locaux concernant l'agriculture et les agriculteurs, replacés dans un contexte de forts changements de gouvernance territoriale*. Sur la base d'entretiens menés auprès d'élus de communes des trois principales agglomérations de la région - celles d'Angers, du Mans et de Nantes - nous chercherons à rendre compte de leurs types d'argumentation et de pratiques à propos de la place de l'agriculture et des agriculteurs dans le développement territorial. Comment les élus voient-ils la place de l'agriculture dans le territoire et quelles sont leurs attentes ? Comment les élus voient-ils leur rôle dans le développement de l'agriculture locale et quels types d'actions mènent-ils ? Comment peut-on interpréter la diversité de leurs conceptions et modes d'intervention ?

---

<sup>2</sup> Les résultats présentés dans cet article s'inscrivent dans le cadre d'une démarche de recherche – développement menée depuis 2007 sur les territoires des agglomérations de Angers, Nantes et Le Mans autour de la question de la prise en compte de l'agriculture et de la participation des agriculteurs périurbains à la définition des orientations du développement à l'échelle d'agglomérations urbaines. Ce projet intitulé PALDU : « Prospectives agricoles locales et dynamiques urbaines », a donné lieu à un financement CASDAR; les partenaires impliqués étaient : le laboratoire de sciences sociales de l'ESA d'Angers et le GERDAL, la Chambre régionale d'Agriculture des Pays de Loire, les Chambres départementales d'Agriculture de la Sarthe, du Maine et Loire, de Loire Atlantique, de Vendée et de Mayenne. Les travaux sociologiques comprennent trois types d'observation : les dynamiques agricoles locales ; les effets d'un dispositif de prospective agricole locale mené dans le cadre de ce projet sur la participation des agriculteurs aux démarches prospectives des collectivités locales ; les points de vue de leurs élus locaux sur l'agriculture et les agriculteurs des territoires qu'ils représentent.

### ***Des relations entre profession agricole et collectivités locales inscrites dans une dynamique de coopération ancienne, en cours de transformation***

A **Angers**, la réflexion sur l'aménagement du territoire à une échelle intercommunale élargie est ancienne, car le premier schéma directeur date de 1976. A cette occasion, des relations ont été instituées entre la profession agricole et les collectivités locales. Au-delà de l'aménagement du territoire, les relations entre monde agricole et collectivités ont été mobilisées à l'occasion de projets, en particulier dans les années 1990 à propos du soutien à l'élevage dans les zones humides au Nord de la ville, puis concernant le pôle de compétitivité du végétal spécialisé dans les années 2000. Instituée en 2001, la communauté d'agglomération d'Angers comprend 31 communes et compte 570 salariés ; elle traite de la question agricole à travers la commission « aménagement et développement des territoires ». La création de l'agglomération entraîne une institutionnalisation des relations entre la Chambre d'agriculture et la collectivité : participation d'agriculteurs au conseil de développement de l'agglomération depuis 2001 ; signature de conventions de partenariat entre ces deux institutions, puis avec la SAFER<sup>3</sup> en 2007. La coopération entre ces institutions est facilitée par des agents et des élus qui ont travaillé au sein des deux mondes sociaux qu'elles représentent : par exemple, le chargé de mission agriculture de l'agglomération a travaillé précédemment en SAFER. En pratique, la Chambre d'agriculture est sollicitée par l'agglomération pour contribuer à l'élaboration du SCOT<sup>4</sup> ; les agents et les élus de ces institutions travaillent fréquemment entre eux.

A **Nantes**, les relations entre le district urbain et la Chambre d'agriculture ont été initiées en 1985, dans le cadre d'un groupe de travail sur l'agriculture périurbaine piloté par la DDAF. Le partenariat s'est amplifié en 2000 avec la signature d'un protocole de partenariat entre la Chambre d'agriculture et la Communauté Urbaine de Nantes (CUN), reconduit en 2006. Un programme d'action a été défini comprenant 4 axes : maîtrise foncière et valorisation des terres à vocation agricole, avec une volonté de lutte contre les friches ; préservation de la biodiversité et des zones humides ; diversification économique et amélioration du lien « urbain rural », avec notamment le développement de la vente directe, recherche sur l'énergie et les produits phytosanitaires... Le protocole détermine les moyens généraux nécessaires au pilotage et au suivi du programme, ainsi que les modalités techniques et financières du partenariat entre la Chambre d'Agriculture et Nantes métropole. La Communauté urbaine créée en 2000 rassemble 24 communes ; ses services sont importants, avec 2300 salariés. La thématique de l'agriculture périurbaine est intégrée à la commission et au service environnement, un salarié y étant affecté à mi-temps. Le partenariat entre Communauté urbaine et Chambre d'agriculture a été renouvelé en 2006. Au moment des enquêtes, le SCOT de la région Nantes Saint-Nazaire était signé.

Au **Mans**, les relations entre profession agricole et élus locaux se sont structurées dans les années 1990, avec la mise en place d'une OGAF<sup>5</sup> périurbaine en 1993 puis, l'année suivante, avec la création d'une association paritaire constituée d'agriculteurs et d'élus : la « ceinture verte mancelle ». Pourtant, les relations entre la Chambre d'agriculture et la Communauté urbaine sont aujourd'hui considérées par les élus comme distantes et même difficiles. Les questions relatives à l'agriculture sont relayées à l'échelle du Pays (créé en 2001 et regroupant 48 communes) dont nous avons rencontré des élus. Cette institution est dotée de peu de moyens comparativement aux intercommunalités angevine et nantaise, avec 7 salariés, dont l'une est affectée pour une part de son temps à l'agriculture, pour le reste aux questions environnementales ; elle s'est dotée d'une commission agriculture.

<sup>3</sup> Société d'aménagement foncier et d'établissement rural

<sup>4</sup> Schéma de cohérence territoriale.

<sup>5</sup> Opération groupée d'aménagement foncier

## 1. Méthode et population enquêtée

Reprenant l'acception du linguiste Luis Prieto<sup>6</sup>, 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, ce point de vue se traduit 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. Pour autant, les points de vue de chacun de ces deux types d'acteurs peuvent eux-mêmes recouvrir une certaine diversité.

Ainsi, nous proposons de montrer, d'une part, de quoi est constituée cette diversité de conceptions et d'actions des élus locaux à propos de l'agriculture et, d'autre part, comment elle se trouve structurée par plusieurs dimensions sociologiques : a) leurs relations, formelles ou informelles, avec les agriculteurs ; b) leur participation à des dispositifs institutionnels à la croisée des champs politique et professionnel agricole ; c) 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) ; d) leurs trajectoires professionnelles et sociales, plus ou moins liées au champ professionnel agricole.

Nous avons interviewé 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), en choisissant des élus « concernés »<sup>7</sup> par les questions agricoles du fait de leurs responsabilités intercommunales ou communales. De ce fait, les résultats qui suivent ne peuvent rendre compte de l'ensemble des points de vue des élus de ces institutions. Les enquêtes ont été menées sous forme d'entretiens entre novembre 2007 et février 2008, période correspondant à la fin de leurs mandats communaux ; il s'agissait également de la fin de la première mandature des intercommunalités.

### 1.1. Différentes positions des élus dans les dispositifs institutionnels

Parmi les 20 enquêtés, 12 étaient maires, 8 conseillers municipaux ou adjoints au maire. Tandis que 7 n'exerçaient pas de responsabilité intercommunale, participant pour certains à des commissions à l'échelle du Pays ou des agglomérations (sans les présider). 13 élus exerçaient des responsabilités intercommunales, concernant principalement l'agriculture, l'aménagement, l'environnement et le développement économique (cf. annexe).

Les pratiques des élus dépendent fortement de leur position au sein des institutions locales : leur mandat, la (ou les) fonction(s) qu'ils exercent, et à quelle échelle, déterminent à la fois leur capacité à agir et leur domaine d'intervention, sachant que les institutions où siègent les élus sont dotées de compétences (au sens juridique) et de moyens d'action qui diffèrent. Par exemple, les intercommunalités nantaise et angevine prennent en charge la politique d'aménagement et d'urbanisme, ainsi que la protection et la mise en valeur de l'environnement, alors qu'autour du Mans, ces politiques sont gérées à l'échelle communale, les communautés de commune ayant peu de compétences et le Pays peu de moyens.

---

<sup>6</sup> Luis Prieto, 1975, *Pertinence et pratique*, Paris, Minuit, in Jean-Pierre Darré, 1999.

<sup>7</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.

## 1.2. Origines géographiques et professionnelles

Les deux tiers des élus rencontrés sont de nouveaux résidents des communes, venant souvent d'autres régions françaises. Quelques uns n'ont pas de lien de parenté dans l'agriculture, mais la plupart sont issus de familles d'exploitants agricoles. La majorité des élus a donc connu une mobilité géographique et souvent professionnelle hors du milieu agricole. Les autres élus sont originaires de la localité et issus de familles d'agriculteurs. La plupart sont (ou ont été) agriculteurs. Mais, lorsqu'ils parlent agriculture, nous verrons que cette proximité d'origine est peu mobilisée.

Au total, neuf élus sur 20 travaillent ou ont travaillé dans le secteur agricole : 5 sont ou ont été agriculteurs au cours de leur carrière ; les autres travaillent ou ont travaillé à la DDAF, dans des services de l'Etat, des Maisons familiales et rurales, l'enseignement agricole.

## 1.3. Elus de collectivités dans des contextes territoriaux différenciés

Nantes et son agglomération constituent une zone urbaine densément peuplée, dont la croissance démographique a été importante de 1980 à 2000. Même si elle reste attractive, l'agglomération voit ralentir son rythme de croissance démographique depuis lors. Comparativement, Angers et Le Mans font figure de villes moyennes. Comme Nantes, l'agglomération d'Angers a connu une forte croissance démographique entre 1980 et 2000, mais depuis, sa population stagne. Le Pays manceau présente une dynamique de population très différente : peu attractif dans les années 1980-90, il a récemment connu une forte croissance de la population (tableau 2).

Tableau 2: Comparaison des contextes urbains (INSEE)

	Population 2006	Evolution population 1982 - 1990	Evolution population 1990 - 1999	Evolution population 1999 - 2006	Densité de population 2006 (hab/km <sup>2</sup> )
Communauté d'agglomération d'Angers (31 communes)	273 403	+ 11 %	+ 8 %	+ 1 %	536
<i>Dont ville d'Angers</i>	156 965	+ 8 %	+ 7 %	0 %	3 676
Pays du Mans (48 communes)	270 187	+ 2 %	+ 2 %	+ 5 %	327
<i>Dont ville du Mans</i>	148 169	- 2 %	0 %	+ 1 %	2 806
Communauté urbaine de Nantes (24 communes)	594 732	+ 8 %	+ 10 %	+ 5 %	1 136
<i>Dont ville de Nantes</i>	290 871	+ 5 %	+ 10 %	+ 5 %	4 462

A l'intérieur des intercommunalités, les dynamiques démographiques peuvent être très contrastées d'une commune à l'autre, en lien notamment avec la densité de la population et la proximité de la ville.

Comme dans l'ensemble de la région, l'agriculture autour de chaque agglomération a connu une importante restructuration depuis 1979 : le nombre d'exploitations a été divisé par deux, cependant que la surface moyenne des exploitations augmentait presque d'autant. Les exploitations tendent à se spécialiser, l'emploi agricole total à diminuer et la part du salariat dans cet emploi à augmenter (tableau 3). Cependant, les agricultures locales et leur évolution présentent des spécificités<sup>8</sup>. Autour de Nantes et Angers, l'agriculture présente des zones de production spécialisées et différenciées : maraîchage ou horticulture, élevage et viticulture y sont des productions importantes. L'agriculture mancelle est caractérisée par des exploitations plus diversifiées : un ou plusieurs ateliers d'élevage sont souvent associés à des cultures ; l'agriculture y est moins spécialisée et moins sectorisée.

<sup>8</sup> Thureau B. et al., 2007.

Tableau 3: Comparaison des contextes agricoles (Agreste)

	Communauté d'agglomération d'Angers (50 975 ha)	Pays du Mans (82 537 ha)	Communauté urbaine de Nantes (52 335 ha)
% SAU / Surface totale en 2000	48 %	46 %	27 %
Evolution SAU des exploitations entre 1979 et 2000	- 22%	- 19 %	- 43 %
Evolution du nombre d'exploitations entre 1979 et 2000	- 55 %	- 60 %	- 67 %
SAU moyenne des exploitations professionnelles en 1979	33 ha	33 ha	20 ha
SAU moyenne des exploitations professionnelles en 2000	66 ha	68 ha	35 ha
Evolution de la main d'œuvre agricole totale entre 1979 et 2000	- 42 %	- 60 %	- 57 %
Emploi total en agriculture (équivalent temps plein) en 2000	2 024	1 366	1 568
Part de l'emploi salarié en agriculture en 2000	66%	23 %	58 %

## 2. Une connaissance de l'agriculture par les élus liée à leurs pratiques et à la sociabilité locale

### 2.1. Echelles de connaissance et critères de qualification de l'agriculture

La plupart des élus ont une connaissance étayée de l'agriculture locale : ils en parlent de façon relativement précise en termes d'activité, d'espace et/ou d'agriculteurs, en citant ceux-ci nominativement. Pour eux, l'agriculture et les agriculteurs ne forment pas un ensemble homogène ; ils la considèrent plutôt comme une profession diversifiée selon différents critères :

a) Les espaces agricoles sont décrits par des caractéristiques naturelles (zones humides, forêts...), leur occupation (vignoble, présence de haies, boisements, friches...) et parfois leur degré d'urbanisation : « *On s'est aperçu que sur certains espaces, c'était enclavé, entre les espaces naturels et urbanisés, on avait une agriculture qui existait aujourd'hui qui s'était adaptée à ces espaces très contraints* » (S, élu nantais).

b) L'activité agricole est aussi qualifiée par des productions, des modes de production et des filières (avec une attention particulière aux circuits locaux). Certains élus, notamment ceux qui n'exercent pas de responsabilité intercommunale, l'évoquent à partir des unités d'exploitation de leur commune. D'autres l'appréhendent comme un secteur économique, les uns mobilisant des données agrégées à l'échelle de leur commune ou de l'intercommunalité, les autres évaluant intuitivement l'importance de l'agriculture en termes d'activité économique, d'emploi, de dynamiques locales d'installation et de cessation d'activité. A Nantes et Angers, le travail d'expertise de l'agriculture confié aux Chambres d'agriculture a sans doute contribué à donner une image de l'agriculture locale centrée sur la notion d'exploitation, empruntant les critères professionnels agricoles habituels.

c) Mais parler d'agriculture, c'est avant tout pour les élus caractériser des personnes, et cela au travers de plusieurs critères:

- Les élus parlent de la diversité des pratiques d'agrandissement, des motivations et des difficultés des agriculteurs dues à l'urbanisation ;
- Ils mettent aussi en avant les origines sociales et géographiques des exploitants : « *Ce ne sont plus les fils d'agriculteurs qui prennent la succession, c'est parfois des jeunes qui n'ont aucun lien avec l'agriculture et qui viennent aussi parce que c'est véritablement leur souhait. Il y a une mutation, se sont des gens très bien formés, parce que quand on parle de produits du terroir près de la ville il faut savoir le commercialiser, le vendre, savoir des choses qui*

*avant n'étaient pas... avant c'était une gestion artisanale qui se faisait de père en fils. (...) avant les agriculteurs travaillaient d'une manière très individuelle et on sent par nécessité qu'ils travaillent, qu'ils se mettent en commun, qu'ils font des groupes de réflexions et on voit que ça avance dans cette prise en compte de gestion» (A)*

- Ils en parlent enfin en termes d'insertion sociale locale, en évoquant des difficultés avec les voisins ou la participation de tel ou tel agriculteur à des projets communaux.

Si ces connaissances de l'agriculture par les élus sont souvent concrètes et précises, elles diffèrent fortement en fonction de l'échelle géographique de référence, de la source d'information mobilisée ou des dimensions considérées pour la qualifier. Ces différences peuvent être rapportées à certaines de leurs caractéristiques sociologiques, en particulier, leur mandat. Ceux qui n'ont que des responsabilités communales ne parlent que de l'agriculture de leur commune, à partir des situations individuelles des exploitants, alors que ceux qui sont engagés dans des intercommunalités en parlent non seulement dans leur commune (de façon souvent plus synthétique que les précédents) mais aussi à une échelle intercommunale. Quels que soient les élus, l'échelle locale apparaît déterminante dans les références mobilisées : ce sont les observations situées, de l'agriculture et de ce qui se passe avec les agriculteurs à cette échelle, qui fondent leurs positions dans le débat politique sur les liens entre agriculture et territoire, et leurs choix d'actions locales.

## **2.2. Diversité des relations des élus avec le monde agricole**

La connaissance des élus est aussi indissociable des formes de relations et de dialogue qu'ils établissent avec le monde agricole, qui varient selon leurs pratiques de maire ou d' élu local, leurs responsabilités intercommunales et d'agglomération. Deux types de relations peuvent être distinguées : celles avec les agriculteurs localement, qui sont personnalisées, plutôt informelles; et celles avec des organismes agricoles (Chambres d'agriculture notamment) et des représentants professionnels, qui sont de type institutionnel, la fonction primant sur la personne.

### ***Les occasions de rencontre entre élus locaux et agriculteurs***

Les relations sont d'abord interpersonnelles. Tous les élus ont fait mention de leurs relations avec des agriculteurs de leur commune, dans des occasions très diverses ; elles concernent principalement le maire, parfois accompagné de l' élu en charge de l'agriculture. C'est d'abord à propos d'urbanisme et de voisinage qu'élus et agriculteurs sont amenés à échanger. De ce fait, nombre d'élus identifient surtout les préoccupations des agriculteurs à partir de ces domaines :

- Lors de l'établissement des PLU<sup>9</sup>, les agriculteurs sont sollicités de façon formelle et collective, à l'échelle communale ou intercommunale, dans le cadre de la concertation légale. Les élus mentionnent souvent aussi des sollicitations individuelles d'agriculteurs qui souhaitent obtenir des permis de construire ou d'anciens exploitants propriétaires qui voudraient voir leurs terres classées en terrain à bâtir.
- Ils se rencontrent aussi pour traiter de conflits de voisinage, pour des discussions à l'occasion de projets contestés : implantation d'une zone d'activité, de chemins de randonnée, acquisition par la collectivité de terres ou de sièges d'exploitation en vue de leur location à un agriculteur, etc. Ces discussions peuvent être individuelles, lorsque les agriculteurs viennent faire part de leurs inquiétudes, ou avoir lieu dans le cadre de réunions. Les élus d'une commune proche de Nantes ont ainsi invité l'ensemble des agriculteurs, en partenariat avec le syndicat local, pour définir une charte des espaces ruraux, suivie par un projet d'aménagement foncier (des représentants des propriétés foncières et des associations environnementales étaient aussi invités).

---

<sup>9</sup> Plan local d'urbanisme

- Ils se rencontrent encore pour la mise en œuvre de projets ou d'évènements locaux, comme la création d'un marché local, la réalisation d'une opération fermes ouvertes ou d'un comice agricole. Ces réunions sont organisées à l'initiative des uns ou des autres, d'autres acteurs y participant, comme des représentants d'habitants et d'associations locales, à l'échelle communale ou intercommunale.
- Près d'Angers, un maire invite les agriculteurs de sa commune une fois par an, pour parler de l'agriculture locale, sans contenu a priori. Au Mans, un maire cite les Assemblées Générales de CUMA<sup>10</sup> ou du Syndicat local où il est invité.

Certains maires ont souligné la présence d'élus agriculteurs dans leur conseil municipal, dont l'avis est sollicité au cours de séances du conseil ou dans le cadre de différentes commissions qui concernent des questions agricoles réputées techniques. Ces agriculteurs interviennent en tant qu'élus experts et non en tant que représentants de la profession sur telle ou telle question ; les échanges sur les problèmes des agriculteurs entre le maire et ses conseillers agriculteurs ont plutôt lieu en dehors de ces réunions<sup>11</sup>. Un maire près du Mans suit ainsi les débats en cours au sein de la CUMA qui s'interroge sur son avenir, ce qui lui permet d'argumenter son projet au sein de la Communauté de Communes et de la commission « environnement - cadre de vie » du pays du Mans : « *L'entretien des sous-bois et de la forêt pour développer une filière chauffage à copeaux de bois, pourrait constituer une activité complémentaire pour la CUMA* » (O).

Plus largement, la présence d'agriculteurs dans les instances de gouvernement des collectivités locales ne veut pas nécessairement dire qu'ils portent des questions agricoles dans les débats qui s'y déroulent. Comme le précise un élu agriculteur du Pays du Mans : « *On ne parle pas d'agriculture dans les réunions du conseil communautaire, dans aucune des deux commissions, et dans les conseils municipaux, encore moins. Sauf au moment des PLU ; c'est ponctuel, ça revient que tous les 7 ans* ». Il semble même que ces agriculteurs aient tendance à mettre de côté leur point de vue professionnel, comme si la mise en avant de leur identité professionnelle et l'exercice de leur mandat d'élu au service de l'ensemble de la population se trouvaient en tension.

### ***Les relations avec les institutions agricoles***

Sans se livrer à un état des lieux exhaustif des relations entre les élus et les institutions agricoles, on peut faire ressortir des éléments caractéristiques de ces relations. De nombreuses organisations professionnelles agricoles ont été citées par les élus locaux à propos des actions qu'ils mènent avec le monde agricole : la Chambre d'Agriculture, l'ADASEA<sup>12</sup>, la SAFER, les syndicats cantonaux Jeunes Agriculteurs et FDSEA, des coopératives, des CUMA, le pôle départemental élevage. Plusieurs dispositifs institutionnels ont aussi été évoqués, comme la Commission agricole du Pays d'Angers, les contrats Natura 2000, les Associations foncières (sur Nantes). La Chambre d'Agriculture paraît incontournable. On peut penser que cela tient à deux éléments : c'est une organisation parapublique, susceptible de représenter légitimement la diversité de ce secteur ; elle produit des données sur l'agriculture à fort enjeu pour l'aménagement et le développement territorial.

Les relations entre les élus et les organisations agricoles paraissent toujours très formalisées. Cela se traduit, à **Nantes et Angers**, par une convention cadre qui donne lieu à des contractualisations avec contribution financière de l'intercommunalité pour des projets déterminés (cf. encadré). Leur contenu relève d'abord de prestations de services : ainsi, à Nantes, un travail de diagnostic, mené par la Chambre d'Agriculture à l'échelle communale sur l'identification et le

<sup>10</sup> Coopérative d'utilisation de matériel agricole

<sup>11</sup> Thareau B., 2007

<sup>12</sup> Association départementale pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles

classement des friches, est cité comme une référence par les élus. Mais leur contenu traduit aussi les liens politiques établis à un moment donné entre une intercommunalité urbaine et une institution professionnelle représentant les agriculteurs sur le département. Il existe un autre niveau de coopération institutionnelle : celui des agents de l'agglomération spécialisés dans le champ de l'environnement ou de l'aménagement, qui travaillent avec ceux de la Chambre d'Agriculture pour préparer les dossiers, rédiger des argumentaires pour les élus en amont des décisions proprement politiques.

**Au Mans**, la concertation est plus ténue. Les liens des élus avec les organisations professionnelles paraissent faibles, en fréquence et en intensité, par rapport aux relations avec les agriculteurs locaux. Leurs contenus sont souvent évoqués comme des problèmes par les élus qui parlent de conflits, d'organisations professionnelles soucieuses de défense corporatiste voire d'intérêts particuliers, de déficit d'innovation. Les élus soulignent aussi leurs difficultés à comprendre des points de vue agricoles très spécialisés. L'élue en charge de l'environnement évoque ses relations avec la Chambre d'Agriculture et les syndicats locaux en précisant : « *c'est très rare, et comme les questions sont souvent très pointues, je ne suis pas forcément le meilleur interlocuteur pour y répondre* » (O). Si l'institution de la Ceinture Verte fait référence pour les élus – elle est considérée comme une expérience positive de travail conjoint entre collectivités locales et profession agricole –, plusieurs parlent cependant d'essoufflement de sa dynamique. Selon eux, l'institution « ceinture verte » n'a pas été l'occasion pour les agriculteurs de se faire entendre collectivement.

Au final, les relations institutionnelles paraissent reposer sur un nombre réduit de personnes présentes dans les différentes instances de concertation : du côté des collectivités, un ou deux élus en charge de l'environnement et/ou de l'agriculture et, du côté agricole, un ou deux responsables professionnels, souvent des élus des Chambres d'agriculture. L'expertise d'un ou deux conseillers de Chambre semble déterminante dans la production de connaissances sur l'agriculture dans les territoires concernés, sans que cette lecture des situations ne soit pour autant soumise à discussion par les acteurs concernés, en particulier entre élus. Cela contribue à expliquer l'importance des références que la plupart d'entre eux font aux situations communales et à leurs relations directes avec des agriculteurs.

### **3. Comment les élus considèrent la place et le rôle de l'agriculture sur leur territoire**

Tous les élus expriment le souci de préserver l'agriculture sur leurs communes, en fonction de certains rôles qu'ils attribuent à ce secteur d'activité et à ses actifs sur leur territoire. Nous avons identifié cinq types de rôles, auxquels les élus se réfèrent de diverses manières.

#### **3.1. Cinq rôles attribués à l'agriculture dans le territoire**

##### ***Produire en participant à la dynamique du secteur agro-alimentaire local***

Le souci de préserver l'agriculture locale est lié à une volonté de développement économique : il s'agit de maintenir une production relevant d'un secteur d'activité considéré comme important pour l'économie locale. Cet enjeu est particulièrement présent autour d'Angers, concernant le secteur végétal : « *Le développement de l'agriculture, ça c'est un de nos atouts quand même. On ne va pas être pôle végétal à vocation mondiale et détruire les exploitations viables à côté* (B) ».

##### ***Contribuer à aménager le cadre de vie urbain***

Ce rôle de l'agriculture est qualifié à travers l'impact (négatif ou positif) des pratiques des agriculteurs qui contribuent à façonner des paysages et des cadres de vie; par l'entretien de

chemins, de haies, impactant sur l'aménagement d'une campagne conçue comme un espace récréatif ... Constatées ou souhaitées, ces contributions peuvent être formulées à l'état de devoir pour les agriculteurs et s'inscrivent alors dans la réglementation des PLU (comme près d'Angers) : *« Pour des communes qui voudraient bien créer des espaces verts boisés par exemple, moi j'ai tendance à dire, dans les périmètres où on peut créer des exploitations viables, ce sera l'espace vert, c'est plus intelligent que créer des espaces verts artificiels qui entourent la commune.(...) L'enjeu c'est d'organiser la cohabitation pour que tout se passe bien dans une petite commune. Dans la mesure où les agriculteurs y mettent du leur par rapport aux odeurs etc. ça se passe bien. »* (E, élu angevin)

Ces contributions peuvent aussi être considérées comme une activité agricole complémentaire : c'est le cas de conventions d'entretien de haies, de curage de fossés passées entre des agriculteurs et la collectivité, près du Mans.

### **Gérer des espaces naturels et aider à résoudre des problèmes environnementaux**

Pour certains élus, l'agriculture peut devenir une alliée dans la résolution des problèmes environnementaux (notamment pour les zones à enjeux écologiques), auxquels ils se disent confrontés : *« On a les zones inondables. On sait que c'est difficile, moins rentable. On a besoin qu'il y ait des agriculteurs nous en tant qu'agglomération. On est prêt à 1000 choses pour que des animaux pâturent nos zones humides. Ou c'est des agriculteurs, ou on achète des troupeaux communaux... mais le moins possible.»* (R, élu nantais en charge de l'environnement)

Un élu de la zone mancelle donne un autre exemple, pour résoudre le problème de gestion des boues d'épuration : *« Aujourd'hui plus personne ne sait quoi faire de ces boues de stations. Demain, par le compostage, dans la mesure où il est reconnu, breveté, on n'aura plus un produit polluant, mais un produit valorisant. Or la question se pose, c'est de savoir comment la Cuma, va pouvoir continuer à vivre ? J'ai proposé une réflexion qui pourrait apporter un élément complémentaire à la Cuma : c'est le traitement des boues de stations en compostage ... Mais, en ayant l'idée d'une filière bois, broyer le copeau, et puis toutes les branches qui ne sont pas utilisables pour le broyage copeau, on le livrera au compostage, on aura un compostage de qualité et cela fonctionnera »* (O, élu en charge de l'environnement)

### **Répondre à des demandes de produits locaux de qualité**

Beaucoup d'élus se font l'écho de demandes d'habitants concernant des produits alimentaires locaux. Certains lient ces demandes à une question politique plus large : *« Aujourd'hui j'ai l'impression que la politique devrait répondre aux préoccupations liées à la demande des consommateurs de manger des produits dont ils connaissent l'origine. Les circuits courts, les AMAP<sup>13</sup> c'est dans l'air du temps. 500 personnes en liste d'attente dans les AMAP existantes. On est en avance par rapport aux questions énergétiques : faire venir des produits par avion, par camion, ça va être compliqué. La production au plus près de la consommation, j'y crois. »* (R, élu Nantais)

### **Créer du lien pour une « campagne vivante »**

De nombreux élus locaux, cherchant à renforcer les relations entre ruraux et urbains, considèrent que les agriculteurs ont un rôle particulier à jouer. Ils soulignent la distance qui s'est établie entre les agriculteurs et les autres habitants, et l'expliquent par deux facteurs simultanés : la culture urbaine et l'insuffisance d'investissement de la profession dans la communication avec la population locale.

---

<sup>13</sup> Association pour le maintien de l'agriculture paysanne

Mais cette distance est aussi relativisée par les efforts en cours, par exemple de la part de jeunes agriculteurs locaux pour faire connaître leur métier, comme en témoignent deux élus manceaux :  
« - *Aujourd'hui les gens qui arrivent dans nos communes ; hormis ceux qui vont acheter des produits, il n'y a pas de lien.*

*... bien que le monde agricole s'ouvre aussi. Ils sont plus impliqués dans la vie associative, par leur commerce aussi qu'ils réorientent.*

*- j'ai installé un jeune, un fils d'ébéniste. Il a de très bonnes relations avec les autres, car la moyenne d'âge a beaucoup baissé... Les agriculteurs ne sont pas syndiqués, mais, la quinzaine, ils ont une association. Ils essaient de participer à la vie communale, par exemple par le Téléthon. Il y a deux agriculteurs dans le conseil municipal. »*

### **3.2. L'influence des enjeux agricoles locaux**

Ces rôles attribués à l'agriculture par les élus sont le reflet de l'actualité du traitement de la question agricole dans le débat public et de la position des élus dans ce débat. Mais la spécificité des enjeux locaux conditionne aussi leur appréhension de l'agriculture locale. Ainsi, l'importance de son rôle économique près d'Angers est liée à la labellisation en 2003 du secteur végétal comme « pôle de compétitivité européen ». De même, les souhaits de plusieurs élus angevins et nantais de voir préservés des espaces naturels doivent être rapportés à l'importance spatiale de sites locaux classés pour leur intérêt écologique.

### **3.3. Un regard lié à la compétence professionnelle et au mandat électif**

Des variantes apparaissent aussi entre élus d'un même territoire, en lien avec la lecture différenciée qu'ils en font. Elles tiennent notamment à leurs trajectoires, leurs origines sociogéographiques, leurs compétences et leur échelle d'intervention.

Les élus réinvestissent leurs compétences et relations professionnelles dans leur choix de responsabilités au sein des collectivités, que ce soit l'agglomération ou la municipalité. Ainsi, l' élu en charge de l'agriculture au Pays du Mans fut ingénieur à la DDAF ; le président de la commission « développement économique et innovation » de l'agglomération angevine enseignait dans une école d'ingénieur en génie des systèmes industriels ; un ancien agriculteur est chargé des espaces verts dans sa commune, etc. Les trajectoires professionnelles et électives tendent donc à conforter une compétence sectorielle qui structure leur regard sur l'agriculture : les élus peuvent ainsi transférer dans le champ agricole des cadres d'analyse propres à leur secteur d'activité antérieur. Par exemple, un élu en charge du développement économique évalue l'agriculture à travers les notions de taille des entreprises, de spécialisation, de chiffre d'affaires des activités, de performance des entreprises agroalimentaires ou la capacité des acteurs du champ agricole à se structurer en réseaux et en filières. Il formule des attentes en termes de capacité des exploitations à « produire de la valeur ajoutée » et à employer. Un autre élu, paysagiste au sein d'un organisme de conseil en urbanisme aux collectivités locales, envisage son action politique sur la base de diagnostics, de documents d'orientations et de démarches participatives telles que celles promues par cet organisme. Il aborde les questions agricoles à partir des notions de territoire et de paysage, et formule des attentes précises pour le maintien des paysages remarquables.

## **4. Des approches différenciées du territoire non urbain**

Pour chaque élu, les rôles conférés à l'agriculture s'articulent avec un mode de qualification des territoires non urbains.

#### **4.1. Apprécier le territoire non-urbanisé à partir de l'enjeu d'urbanisation**

*« Il faut avouer que tous autant qu'on est, on regarde le terrain pour le développement économique, l'habitat, les infrastructures et on essaie de ne pas trop faire de bobos à l'agriculture. Il y a des motifs supérieurs à l'agriculture. Combien d'exploitations agricoles se font grignoter car ils exploitent du terrain auprès du bourg ... » (M, élu manceau)*

Pour les élus de cette catégorie, l'espace agricole est d'abord non-urbanisé ; son avenir dépend de l'urbanisation. Il n'est donc différencié qu'au regard de projets d'urbanisation. Nombre de ces élus parlent, non pas de « terre » ou de « territoire agricole », mais de « terrains ».

L'agriculture étant pour eux une activité économique occupant un espace non-urbanisé, ils n'ont pas d'attente spécifique à son égard, sinon qu'elle soit productive et employeuse, comme pour les autres secteurs d'activité. Mais si certains sont indifférents à la disparition d'exploitations agricoles, d'autres sont attachés au maintien des entreprises : c'est particulièrement le cas pour le secteur du végétal spécialisé à Angers.

#### **4.2. Un territoire agricole peu différencié mais multifonctionnel**

D'autres élus considèrent l'évolution des espaces agricoles comme une dimension du développement territorial, sans pour autant distinguer des types d'espaces différents.

Pour autant, ils ne sont pas indifférents au type d'agriculture qui se développe sur le territoire. Ils sont soucieux que ce développement réponde à des attentes urbaines, donc dépassant les enjeux propres au développement du secteur professionnel agricole. Ils envisagent l'agriculture comme une activité économique locale, qu'ils relient à la possibilité d'approvisionner les urbains en produits de qualité, au maintien des paysages et des écosystèmes, à la possibilité d'éviter l'étalement urbain et les friches, ou encore au renforcement des liens sociaux entre résidents. Ainsi, ils envisagent l'agriculture comme une activité aux fonctions multiples sur un territoire qu'ils appréhendent globalement.

*« L'agriculture c'est une activité économique et commerciale comme une autre, elle est nécessaire, qu'elle soit aux abords des villes ou un peu plus reculée, elle permet au moins d'une part, à des gens de pouvoir se donner une activité professionnelle, et d'autre part à entretenir l'environnement direct de la collectivité. » (O, élu manceau)*

#### **4.3. Mettre en valeur des espaces naturels et agricoles de manière différenciée**

Certains élus considèrent que les territoires non-urbanisés sont hétérogènes. Ils peuvent qualifier l'espace non urbain par des éléments naturels, en distinguant par exemple des « zones humides », des vallées : *« La vallée de X, qui concentre une densité bocagère relativement importante, et qui en terme de paysage et d'écologie, a une valeur très importante »* (H, élu angevin). Ils qualifient également l'espace à partir du paysage et de l'occupation des sols par l'agriculture, distinguant le « vignoble » et « les pâturages ». Ils l'envisagent parfois à partir des conditions d'exercice de l'agriculture, insistant sur le caractère « contraint » de certaines zones agricoles. Ainsi, leurs attentes à l'égard de l'agriculture sont fonction des catégories de territoires qu'ils distinguent.

Ils considèrent que certains espaces sont très contraignants pour l'agriculture, soit parce qu'ils sont aux portes des villes - l'agriculture y est enclavée -, soit parce qu'ils sont l'enjeu de spéculations foncières qui induisent le développement de friches. Pourtant ces espaces constituent, selon eux, des opportunités : les exploitants pourraient y développer des circuits commerciaux courts ou étendre leurs surfaces sur les terres en friche. Le maintien de l'agriculture sur ces espaces constitue un enjeu pour limiter le développement urbain.

D'autres espaces sont considérés pour leurs caractères écologiques ou paysagers remarquables. Les élus sont alors attachés au maintien d'une agriculture qui puisse les préserver, ce qui peut passer par le type de productions (ils sont, pour ces territoires, favorables au maintien de l'élevage), ou par certaines pratiques comme le maintien du pâturage et la plantation de haies. Enfin ces élus évoquent aussi, de façon moins précise, d'autres espaces, plus éloignés des zones habitées ; ils formulent alors peu d'attentes, parlant simplement de « développement de l'agriculture ».

Un élu angevin dit ainsi : « Sur les *espaces qui vont être soumis au développement urbain, la possibilité d'inscrire au cœur du développement urbain des zones d'agriculture spécialisée, de production en circuit court vis-à-vis éventuellement des urbains (...) [il y a aussi] des zones qui ont une valeur environnementale paysagère où l'agriculture peut trouver éventuellement sa place mais avec une évolution des productions-gestion, avoir des productions qui soient en résonance avec la valeur paysagère-environnementale. (...) Il faut des zones d'agriculture à protéger, sur lesquelles l'urbain ne doit pas aller, (...) l'agriculture y a toute sa place et doit continuer à avoir toute sa place parce que les terres sont des terres de production intéressantes, elles ont une valeur économique intéressante* » (H).

#### **4.4. Des variantes d'appréciation liées aux spécificités des agglomérations**

Les élus angevins et nantais sont nombreux à appréhender l'agriculture en termes de territoire différencié, alors que les élus manceaux l'envisagent plus fréquemment comme un espace homogène dont une partie pourrait être sans problème l'objet d'une urbanisation future. Cette différence tient peut être d'abord au fait que le territoire du Pays du Mans est moins sectorisé aux plans agricole et naturel. A contrario, les territoires des agglomérations angevine et nantaise présentent des zones étendues à intérêt écologique reconnu, spatialement délimitées dans le cadre de dispositifs de protection auxquels les collectivités participent (par exemple les basses vallées angevines, dans le cadre du dispositif Natura 2000 dont l'agglomération angevine assure le pilotage), alors que le territoire du Pays du Mans est peu concerné par de tels dispositifs.

Mais cela est peut-être lié aussi au fait que les élus angevins et nantais considèrent que l'agriculture locale est spécialisée, segmentée, alors que ceux du Mans la voient comme peu différenciée. Nous faisons aussi l'hypothèse, notamment au vu des formes et de l'histoire des relations entre les élus et le monde agricole, que les enjeux d'évolution de l'agriculture autour du Mans ont été moins discutés : les points de vue des élus sur les interactions agriculture - territoire urbain seraient de ce fait moins construits.

### **5. L'engagement des élus pour l'agriculture : des préoccupations à la mise en place de politiques locales**

La plupart des élus sont attachés au maintien d'une agriculture dans leur commune et ils expriment des préoccupations sur les évolutions en cours. Mais ces préoccupations varient sensiblement en fonction de l'importance qu'ils lui accordent et des enjeux qu'ils formulent concernant son avenir. Ces préoccupations traduisent par ailleurs leurs difficultés à mettre en œuvre des orientations et des actions qui interfèrent avec le développement de l'agriculture : choix d'aménagement du territoire et d'urbanisme, interventions dans le domaine foncier, soutien à des dispositifs agri environnementaux ou à des projets d'installation ou de développement d'activités, à des stations de compostage, etc. Ces préoccupations révèlent ainsi le rôle que les élus estiment avoir à assumer à l'égard de l'agriculture. Leur analyse met en évidence différentes formes d'engagement que nous avons regroupées en deux grands types.

## 5.1. L'agriculture en proximité de la ville sera inéluctablement affectée, vu les besoins urbains

*« Quand on vend une parcelle pour implanter une entreprise, on favorise le meilleur ratio emploi par hectares. Si j'étais maire de Couëron ou de Saint Léger je ne raisonnerais pas pareil. (...) nous ne sommes pas dans une société de déclin démographique. Il y aura de plus en plus de français. (...) Ils viennent dans une agglomération car il y a des emplois et des services. Il faut les loger, les faire travailler et donc construire. L'urbanisation ne s'arrêtera pas. Je veux bien qu'on mite avec des exploitations agricoles très consommatrices de terrain, mais ça va provoquer l'étalement des agglomérations, et si on étale les agglos, donc on tourne le dos aux transports en commun. Pour moi il faut valoriser au maximum les surfaces dans l'aire urbaine » (P, élu nantais en charge du développement économique).*

Pour ces élus (les moins nombreux parmi les enquêtés), les besoins en matière de constructions, d'infrastructures, d'implantation de nouvelles zones d'activité économique priment sur l'agriculture. Et l'évolution de l'agriculture dépend alors peu des types ou des modes de production. C'est le cas de la majorité des élus rencontrés autour du Mans, moins interventionnistes pour préserver l'agriculture que sur les autres sites : *« Rien n'est lié aux atouts et faiblesses, [explique un élu du Pays du Mans], tout dépend des projets d'urbanisation. Si l'agriculture est sur un secteur peu convoité, elle tiendra, sinon elle sautera. L'agriculture qui s'en sortira sera en fonction de sa localisation et non pas de la qualité de ses terres. L'agriculture qui est mal placée par rapport à l'urbanisation ne pourra s'en sortir » (M, élu manceau).*

Cette position est celle d'élus qui voient l'agriculture comme une activité productive aux portes des villes, avec sa logique propre, maintenue dans des espaces dédiés. Pour eux, son avenir est avant tout dans les mains de la profession agricole. Se montrant néanmoins préoccupés par le risque de disparition complète des exploitations, ces élus estiment avoir un rôle à jouer pour limiter les préjudices de l'urbanisme. Dans le cadre de leur politique, ils pensent que la préservation des exploitations passe par des solutions de restructuration du tissu d'entreprises agricoles dans le cadre d'aménagements urbains et par la lutte contre la logique spéculative de propriétaires. Pour cela, différents types d'action sont envisagés.

- Si déterminer des quantités d'espace à urbaniser n'intègre pas en tant que telle l'agriculture, en revanche, la localisation des zones à urbaniser peut tenir compte de l'existence d'entreprises agricoles « dynamiques ». Dans les critères de choix des zones à urbaniser, l'âge de l'exploitant et le fait qu'il y ait ou non un repreneur priment sur les liens entre l'agriculture et les caractéristiques du territoire.
- Annoncer les projets urbains à moyen terme dans le cadre des PLU et des SCOT aide les agriculteurs à orienter leurs choix d'investissement : *« Parce que le temps de l'agriculture n'est pas le temps du développement des zones (explique un élu en charge du développement économique). S'ils font des investissements dans des bâtiments d'élevage, il faut amortir, le temps n'est pas le même, il faut donc que ça concorde. Si un jeune agriculteur s'installe il lui faut quand même une durée d'amortissement de ses emprunts....»(B).*
- Enfin, les élus considèrent que la politique foncière de l'agglomération est un moyen d'accompagnement de l'urbanisme. L'achat de terres agricoles permet de favoriser une dynamique de restructuration, jugée positivement, des exploitations touchées par l'urbanisation (agrandissement, réorganisation des parcelles, déplacement de sièges). Un élu angevin envisage ainsi de travailler avec la SAFER et la Chambre d'agriculture pour des projets d'aménagement urbain : il s'agit, explique-t-il, de *« trouver des équilibres et des compromis....C'est le regard de près, quelles exploitations vont être touchées, quels regroupements éventuellement on peut trouver pour assurer la viabilité ou la continuité d'une exploitation. Ce n'est pas simple. Il y a des exploitations qu'il faudra sûrement*

*translater ou regrouper de façon différente. Pas simplement mettre une DUP<sup>14</sup> ou une expropriation comme ça, c'est voir après qu'est-ce qui se passe pour les exploitants (...) Je crois qu'il faudra regarder au cas par cas lors de l'extension des zones d'activités. ... Est-ce que c'est le siège de l'exploitation qu'on déplace ? Est-ce que ce sont des terrains que l'on met en échange ? Et pour combien de temps ....» (B, élu en charge du développement économique)*

Ces élus n'entendent pas intervenir sur l'évolution des modes de production agricole. Pour autant, certains ont fait mention d'aides directes de la collectivité, par exemple pour la mise aux normes des bâtiments d'élevage laitier ou pour la plantation de haies bocagères. Elles constituent davantage une contribution des collectivités à des dispositifs de développement agricole existants jugés pertinents qu'une initiative propre des collectivités pour orienter des pratiques agricoles. Ainsi un élu du Pays du Mans souligne que ces dispositifs de soutien ne résultent pas d'une réflexion spécifique globale sur l'agriculture. « *Le Pays n'a pas d'influence importante. (...) On n'a pas eu de réflexion sur quel pourrait être le rôle du Pays en matière de développement de l'agriculture* » (N, élu en charge de l'agriculture).

## **5.2. Préserver / infléchir l'agriculture pour répondre aux attentes des citoyens et des collectivités urbaines**

Une deuxième catégorie d'élus considère que le maintien de l'agriculture et le développement de certaines formes de production représentent un enjeu au regard de la variété des rôles que doit jouer l'agriculture sur le territoire : « *Le principal problème, c'est le renouvellement des structures, la pérennité des structures* », explique un élu nantais. Si l'agriculture disparaît, notamment « *dans des zones où les agriculteurs ont su exploiter dans des conditions difficiles... c'est l'équilibre de la commune, le paysage, etc., qui s'en trouvent menacés* ».

Ces élus considèrent que leur rôle va au-delà de la limitation des effets négatifs de l'urbanisation sur l'agriculture, et qu'ils sont aussi des acteurs légitimes pour favoriser le maintien d'agriculteurs et orienter leurs pratiques pour répondre à des attentes locales. Les relations étroites entre l'agriculture et le territoire urbain nécessitent des règles de gestion adaptées, dont l'élaboration doit être négociée avec la profession agricole et, éventuellement, d'autres acteurs du territoire. Leur engagement pour le maintien de l'agriculture passe par diverses orientations, en fonction du type d'espace considéré et du type d'activité agricole actuelle ou potentielle :

### *- Réserver de l'espace pour l'agriculture : la difficulté d'articuler des enjeux contradictoires*

Suivant les caractéristiques de leurs communes (notamment la demande d'habitat), les élus soulignent plus ou moins fortement la difficulté d'articuler la pression urbaine avec le maintien des exploitations. Certains élus estiment qu'il y a encore suffisamment d'espaces sans devoir prendre sur l'agriculture, en densifiant plutôt qu'en ouvrant de nouvelles zones à la construction. Un élu près de Nantes explique : « *il y a des espaces d'habitat qui restent utilisables sur le PLU sans problème, avec une volonté de densification. Il y a plein de mitage que l'on peut combler.... Donc, on a un potentiel de densification qui doit satisfaire au moins pendant les 10 ans qui viennent les besoins d'urbanisation .... Dans l'échéance du PLU, il n'y avait pas de justification à changer la nature de cet espace (agricole)*». (S)

Par contre, d'autres élus parlent d'arbitrages difficiles entre la préservation de l'espace agricole et d'autres besoins, considérant qu'il peut y avoir nécessité de prélever du foncier à l'agriculture, pour l'habitat ou pour l'implantation d'activités. Sur Nantes métropole, le cas est cité « *d'une très belle exploitation viticole classé AOC* », qui n'a pu être maintenue du fait de l'extension d'Airbus industrie. « *C'est impossible intellectuellement pour nous ville de Bouguenais de dire on renonce*

---

<sup>14</sup> Déclaration d'utilité publique

à des milliers d'emplois localement et on prend le risque de fermeture d'Airbus s'il ne peut pas s'agrandir ». La préservation des surfaces occupées par l'agriculture peut aussi entrer en concurrence avec d'autres orientations, telles que le développement des surfaces boisées. Ainsi, l'élu en charge de l'environnement à la communauté urbaine de Nantes explique: « Il n'y a pas assez de forêts, on a des friches. Donc on a déterminé au PLU 1400 ha classés Nf<sup>15</sup>. Il peut y avoir des conflits d'intérêt, y compris entre agriculture et forêt. On a mis des zones qui sont aujourd'hui exploitées par des agriculteurs... à long terme ça sera de la forêt » (R).

- *Le classement et la réglementation des espaces pour protéger l'agriculture*

S'ils considèrent donc que leurs marges de manœuvre pour diminuer l'emprise urbaine ne sont pas illimitées, les élus soulignent que les PLU sont incontournables pour protéger de façon durable certaines zones à enjeu agricole ou environnemental et anticiper sur les besoins d'urbanisation à venir. A Nantes comme à Angers, le travail de délimitation des zones d'agriculture à pérenniser se fait en concertation avec la Chambre d'agriculture et les agriculteurs locaux. La collectivité sollicite alors la profession pour présenter un projet agricole incluant un zonage des espaces agricoles à protéger en priorité. Les élus entendent également délimiter et protéger certains espaces au regard de leur qualité paysagère et/ou écologique. Ces différents types d'espaces doivent ensuite faire l'objet d'une politique spécifique. Sur les espaces « à vocation agricole », la politique vise à protéger l'usage agricole : localement des règlements d'urbanisme et des actions d'aménagement (routier, hydraulique) spécifiques ont été mises en œuvre. Sur les espaces qualifiés de récréatifs ou écologiques par les élus, des règlements visant à encadrer certaines pratiques agricoles ont parfois été adoptés. Près d'Angers, certains PLU fixent des règles sur le boisement ou l'évolution de la trame bocagère et interdisent l'implantation de certaines activités d'élevage.

Sur les agglomérations nantaise et angevine, le classement des zones ainsi que la définition des modalités d'usage sont l'objet de débats entre élus (notamment entre élus communaux et intercommunaux) et entre les élus et les responsables professionnels.

- *La politique foncière : acheter et aider à la restructuration du foncier agricole*

Les élus les plus soucieux du maintien de l'agriculture sur leur commune expriment un engagement pour pérenniser les exploitations : ils souhaitent empêcher certaines disparitions de sièges en facilitant des transmissions et en rendant possible l'installation de nouveaux agriculteurs.

Les élus justifient cet engagement par le constat que les stratégies individuelles des propriétaires entraînent souvent des problèmes majeurs. En premier lieu, le fait que les propriétaires, en vendant des parcelles ou des bâtiments agricoles pour des usages concurrents (chasse, chevaux, logement)<sup>16</sup>, font monter les prix du foncier agricole. Ensuite, les élus insistent surtout sur les phénomènes de rétention de foncier par certains propriétaires qui, pour pouvoir disposer de leur bien, ne louent plus aux agriculteurs. Selon un élu nantais, ce phénomène concerne davantage les petites propriétés proches de la ville, affectant ainsi ce qu'il appelle « l'agriculture de village ». A l'inverse, « pour les grandes propriétés, il n'y a pas de souci. ... Elles sont facilement louées. Les grands propriétaires, eux, veulent l'entretenir... ». Enfin, le maintien des propriétaires exploitants dans les bâtiments au moment de cesser leur activité ne permet pas aux repreneurs de se loger. Un élu d'Angers considère que cela accentue les phénomènes de mitage puisque le nouvel agriculteur peut alors construire une résidence sur ses terres.

---

<sup>15</sup> Zone naturelle ayant vocation à être occupée par de la forêt

<sup>16</sup> Ces élus se font ici écho de préoccupations exprimées par les agriculteurs « professionnels » qui s'inquiètent du développement d'une agriculture de loisir.

D'autres difficultés sont soulignées pour le renouvellement des exploitations : le morcellement et le mitage des terres, ainsi que les logiques d'agrandissement des agriculteurs en place : « *Les exploitants qui arrêtent ne font pas toujours l'effort de transmettre l'activité à un jeune* » ; « *Les sièges d'exploitation disparaissent les uns après les autres, notamment sur la partie nord de la commune. Un exploitant a cessé récemment, c'est repris par les exploitants des communes voisines plutôt que l'installation de nouveaux agriculteurs* ».

En faisant ces constats, les élus envisagent plusieurs moyens de gestion de la ressource foncière pour favoriser le maintien des exploitations. C'est d'abord par l'achat de foncier que ces élus affirment la volonté des collectivités de s'impliquer dans une régulation du marché. A Nantes, face à ce qu'ils considèrent comme un écart entre discours et pratiques du monde agricole vis-à-vis de l'installation, les élus de la communauté urbaine de Nantes soulignent l'impossibilité d'installer des agriculteurs, alors qu'il y a des demandeurs, notamment sur des petites surfaces : « *des gens qui ont fait une autre profession avant, ... qui ont senti que l'urbain avait un intérêt, mais qui sont mal accueillis par la profession agricole* ». « *Ce n'est pas normal qu'on n'ait pas pu satisfaire des demandes de 3-4 ha pour faire du maraîchage alors qu'il y a des demandes... avec les AMAP par exemple* ». Ce constat justifie alors le recours à « *l'intervention sur des terres agricoles pour répondre à ces demandes* », au risque de « *se confronter avec les agriculteurs en place, ou avec des propriétaires* ». « *Il va y avoir les PAEN<sup>17</sup> qui vont être mis en place avec le Conseil Général... On va sur un secteur [l'agriculture] dont on détermine l'avenir, acheter tout ce qui se présente, j'exagère un peu... mais les collectivités auront un poids plus important pour maintenir un territoire agricole* ». Plusieurs interventions ont ainsi permis de recréer des sièges d'exploitation ou d'éviter le démantèlement de l'exploitation avec la vente séparée des bâtiments et des terres, et d'installer des agriculteurs sur des projets de vente directe. Mais la politique d'acquisition foncière fait parfois débat. A Angers, un élu considère que l'agglomération n'a pas vocation à être propriétaire terrien. Actuellement explique-t-il, « *dès qu'il y a une opportunité, on se porte acquéreur, pour l'instant sans priorisation* ». Il estime qu'il faut « *passer à une politique foncière en fonction de projets de territoire* », aller vers une acquisition plus ciblée autour des zones d'aménagement futur ou à enjeu. Cette politique de portage sert de référence au Mans, où un élu souhaiterait la mettre en place pour des agriculteurs qui n'ont pas les moyens d'acheter le foncier.

Certaines communes sont engagées dans une action d'aménagement foncier pour limiter l'envolée des prix des terres et constituer des réserves foncières qui « *pourront être redistribuées dans le cadre de la restructuration foncière, pour rendre possible l'exploitation* ». L'aménagement foncier est un outil complémentaire du classement des zones pour créer des conditions de travail qui rendent les exploitations viables et motivent ainsi leur reprise. « *Si l'espace est classé en zone agricole mais trop mité, l'intérêt du classement s'en trouve réduit...* ». Enfin, il s'agit aussi « *d'éviter que des parcelles agricoles ne soient reprises par des citoyens, notamment pour la chasse...* ». Mais les élus, qui cherchent à « *lancer toute une dynamique pour accueillir les nouvelles activités* » rencontrent des difficultés à engager les propriétaires.

Enfin, l'intervention de la collectivité en faveur de l'installation ou du maintien d'agriculteurs peut passer, comme à Nantes, par des aides directes au transfert de siège ou à l'installation. Si la première est considérée comme un succès ; « *il y a un cas d'un siège qui était complètement coincé, les gens se sont déplacés et on les a aidés* », l'aide mise en place en 2003 à l'installation de sièges n'a pas été mobilisée à cause des « *problèmes d'accès au foncier* ».

La CUN a aussi mis en place une politique d'aides directes pour le défrichage. En 2007, un travail de prospective a été confié à la Chambre d'agriculture sur trois communes du Nord de

---

<sup>17</sup> Périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains, compétence conférée depuis la loi du 23 février 2005 aux Conseils généraux.

l'agglomération « *pour faire un inventaire précis et chercher des solutions pour transférer ces friches à l'agriculture* ».

Malgré les moyens mis en oeuvre, les élus ont exprimé des difficultés à intervenir dans des stratégies foncières particulièrement complexes, sur lesquelles ils ont peu prise. Ils estiment qu'ils ne peuvent pas agir seuls, et qu'il y a matière à travailler en concertation avec la profession agricole. Un élu du Mans considère que « *la première des choses (à faire) c'est de pouvoir travailler avec le monde agricole et les chambres consulaires, jusqu'à la SAFER et le monde forestier, de pouvoir gérer l'ensemble des ventes* ».

- *Favoriser des activités agricoles répondant aux attentes des habitants et des élus*

Si les interventions foncières des collectivités ont comme objectif premier d'éviter la diminution du nombre d'exploitations, elles permettent également de favoriser certaines formes de production correspondant à leurs attentes ou à celles des habitants. Ce deuxième enjeu renvoie à d'autres moyens d'action : à Angers comme à Nantes, les intercommunalités versent des aides directes pour des démarches collectives de vente directe et incitent l'investissement dans des activités d'accueil. Un élu du Pays du Mans propose des aides pour développer des nouvelles activités liées à l'agriculture, telles que les activités équine ou le compostage.

Certains élus estiment que des services rémunérés, rendus par les agriculteurs aux collectivités pour l'entretien de l'espace public, vont se développer et impacter sur les revenus agricoles. Cela peut passer par des prestations de service ponctuelles ou par des contrats aidés (comme par exemple dans le cadre de Natura 2000) : « *...Sur les espaces à valeur écologique, qui sont aussi des espaces récréatifs, ou avec une valeur pédagogique, on aura obligatoirement une agriculture contrainte en terme de production, qui devra être aidée. ...Dans ce cas-là, l'agriculteur va gérer une partie du territoire, éventuellement trouver des productions compatibles avec ce type d'espace, et sera rémunéré à la fois pour gérer et pour produire, de façon à ce que demain il puisse, sur ces territoires là, avoir une rémunération décente et à la hauteur de ce que la collectivité exige* ». (H, élu angevin)

### **5.3. Gérer et améliorer les liens de voisinage, une forme d'action partagée par les élus**

Un autre domaine d'intervention des élus porte sur les relations locales entre agriculteurs et autres habitants, et ce quel que soit leur degré d'engagement pour l'agriculture de leur territoire. Ils se disent en effet confrontés à des plaintes d'habitants contre des nuisances agricoles. Sur Angers, les élus font état de difficultés liées à la proximité entre zones d'habitat et activités arboricoles : « *des arboriculteurs qui ont des soucis avec leurs voisins à cause des traitements .... c'est quelque chose qui passe mal auprès des « rurbains »* ». Au Mans, les élus mentionnent plutôt des problèmes liés aux activités d'élevage, en période d'épandage de lisier, ou au moment des travaux à propos des routes sales. Mais dans la plupart des cas, ils estiment que les relations se passent plutôt bien : « *Au final, peu de gens viennent se plaindre. Vous avez l'impression que beaucoup d'intolérance, mais ça remonte pas tellement au niveau des élus* » (élu mançais).

Ils doivent, à l'inverse, répondre à des préoccupations d'agriculteurs subissant les plaintes de leurs voisins. Certains élus prennent une position de médiateur, mettant en avant le registre du comportement responsable à avoir des deux côtés : « *Quand quelqu'un vient se plaindre qu'il y a de la terre sur la route, je leur dis : vous êtes venus habiter à la campagne, donc faut pas demander la ville à la campagne* » mais « *ça peut-être l'agriculteur lui-même qui fait des choix pas malins ...* ». Les élus estiment que les démarches permettant de s'expliquer avec les voisins, de faire comprendre le métier, par exemple dans les écoles, sont un moyen efficace pour éviter les problèmes. Ils se montrent également prêts à favoriser activement une meilleure

compréhension du métier, par le bulletin municipal, en s'impliquant dans l'organisation des comices ou de fermes ouvertes. Ces propositions s'inscrivent souvent dans une vision globale de la sociabilité locale, visant à « tisser du lien », à promouvoir un territoire de vie pour les habitants quelle que soit l'activité exercée.

## **6. Le souhait d'une coopération renforcée avec le monde agricole**

Certains élus qui veulent donc jouer un rôle actif à l'égard de l'agriculture locale soulignent la nécessité de travailler en concertation avec les agriculteurs : « *Quand on détermine des surfaces sur une durée de 20 ans, il n'y a que le conseil d'état qui pourra le modifier... Je ne sais pas si ça va être bien vécu ou mal vécu... Le débat et la compréhension sont importants* ». Ils souhaitent des interlocuteurs porteurs de propositions, pour s'accorder sur des orientations politiques, et surtout sur les moyens d'action et leur mise en œuvre concrète. Mais ils observent que cela ne va pas de soi : « *La réflexion qu'on a mis en place sur le territoire, je pense qu'elle est bonne pour l'avenir, mais elle influence indirectement beaucoup une profession qui a l'habitude de fonctionner individuellement* », souligne ce même élu. A partir de leur expérience, les élus parlent des formes de dialogue et de travail déjà construites ou qu'ils souhaiteraient mettre en place avec la profession agricole.

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. A l'échelle de l'agglomération, les élus angevins ont évoqué la présence de représentants professionnels au Conseil de développement de l'agglomération, l'efficacité de leur lobbying, en soulignant que cette représentation découle d'une structuration interne de leur profession, à travers la Commission agricole du Pays d'Angers. 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.

### **6.1. Des défauts 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. Au regard des choix d'aménagement qu'ils ont à faire, une bonne connaissance de l'agriculture par les élus constitue un enjeu central et ils attendent, pour ce faire, une expertise de la part des agriculteurs et des organismes qui les appuient. C'est la raison pour laquelle la coopération entre Chambre d'Agriculture et Agglomération fait l'objet d'un accord formel et que le travail de type « diagnostic » est rémunéré par les collectivités. Mais 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* ».

### **6.2. Des difficultés de représentation de certaines 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 la profession ou absents dans l'élaboration d'un projet

agricole collectif<sup>18</sup>. A ce propos, les élus Nantais ont souligné que le travail réalisé par un groupe d'agriculteurs du secteur Nord de l'agglomération, réunissant des agriculteurs très divers et sans critères d'appartenance politique, a été positif<sup>19</sup>. Ils ont souhaité que les comités de territoire, en cours de constitution à des échelles intermédiaires entre la commune et l'agglomération, soient constitués sur les mêmes principes de volontariat et d'ouverture.

### **6.3. La politique locale pour l'agriculture : passer des accords sur l'orientation à des actions concrètes**

Si un accord avec des responsables professionnels sur les orientations politiques semble aisé à trouver, en revanche, il est bien 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. »* (P, élu Nantais)

Par ailleurs la coopération avec la SAFER, considérée par tous les élus comme un acteur incontournable dans la régulation du marché foncier, est aussi perçue comme difficile malgré des conventions (ALM, CUN). Les élus font état d'un manque d'information et de concertation lorsque des terres sont mises en vente. Un cas près de Nantes illustre ce *« déficit de communication entre les collectivités et la SAFER »*. La demande de préemption par la commune *« pour faire une réserve foncière pour conforter les agriculteurs en place et compenser des terres retirées »*, n'a pas été prise en compte : *« On reçoit les avis trop tard pour se retourner... et ça va pas dans le bon sens pour les agriculteurs »*.

### **6.4. 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. Près du Mans, lors d'une réunion provoquée entre un groupe d'agriculteurs constitué à l'échelle d'une communauté de communes et les élus du conseil communautaire<sup>20</sup>, ces derniers ont pris acte des préoccupations et souhaits des agriculteurs. Ils les ont ensuite incités à faire des propositions (par exemple pour la circulation des engins agricoles *« travailler sur un schéma de circulation »*), sans proposer à priori des orientations.

A Angers, un élu souhaite que la profession propose des pistes d'action et invite les responsables professionnels à changer de posture dans le dialogue avec les collectivités dans le cadre des travaux menés pour la révision du SCOT. Un responsable des services de l'agglomération souligne d'ailleurs une évolution positive, dans les travaux en cours avec la profession agricole, pour aller vers un *« vrai projet agricole »* et non une *« réaction »* aux décisions de l'agglomération. *« En 1996, on avait fait un projet urbain et la Chambre avait réagi par rapport à ce projet; là on s'est dit : on ne peut pas faire comme cela ; on définit des grands*

---

<sup>18</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.

<sup>19</sup> Ce groupe a été constitué dans le cadre de la démarche de recherche développement CASDAR ; avec l'objectif de proposer une démarche de réflexion des agriculteurs sur l'avenir de leurs activités et de mettre en place un dialogue avec les élus sur cette base.

<sup>20</sup> Réunion organisée dans le même cadre du programme de recherche-action déjà évoqué.

*objectifs et on vous sollicite pour comprendre comment vous vous situez dans ces orientations ... vous allez nous expliquer ce qui est stratégique pour vous et à partir de là on va connaître les franges de friction, donc les objets de négociation. C'est l'idée que chacun porte quelque chose » (H).*

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 oeuvre des actions de valorisation. Lors de la réunion avec le groupe d'agriculteurs au Nord de Nantes, ils mettent l'accent sur la nécessité que les résultats « *soient discutés avec un groupe de travail comme celui-ci par exemple sur chaque territoire. ... et qu'il y ait des objectifs ...* ». Ils estiment que les choix d'aménagement qu'ils font pour protéger l'agriculture ne sont pas suffisants : « *s'il n'y a pas d'idées du côté des agriculteurs* ». « *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...* ». Ce souhait de pouvoir compter sur des positions élaborées et opérationnelles du monde agricole paraît d'autant plus fort que les élus considèrent que les orientations de la politique agricole nationale ou Européenne impactant l'évolution de l'agriculture locale leur échappent. « *Une agriculture qui produit de l'emploi ; à taille raisonnable qui s'oriente plus vers l'extensif que vers l'intensif. Ça ne fait pas bon ménage avec certaines politiques agricoles majoritaires*<sup>21</sup> ». Face à la difficulté à cerner les leviers de l'évolution de l'agriculture dans leur territoire, les élus considèrent que c'est à la profession de faire des propositions : « *On est prêts 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>22</sup>, PAC<sup>23</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 ... Nantes est un peu en avance par rapport aux outils politiques, mais peut être en retard par rapport à ce que la PAC est en train de faire sur les entreprises* » (R)

## **6.5. Construire de nouvelles formes de dialogue entre élus et agriculteurs**

Pour les agriculteurs, il s'agit de construire un point de vue professionnel collectif et, pour les élus, de le rapporter aux orientations des collectivités locales : ces deux objectifs 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.<sup>24</sup> 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 oeuvre, les difficultés à surmonter pour les concrétiser, qui doivent être discutées dans le cours de leur avancement.

---

<sup>21</sup> Faisant ici référence aux modalités d'aide et de subventions aux exploitations agricoles

<sup>22</sup> Mesure agro-environnementale

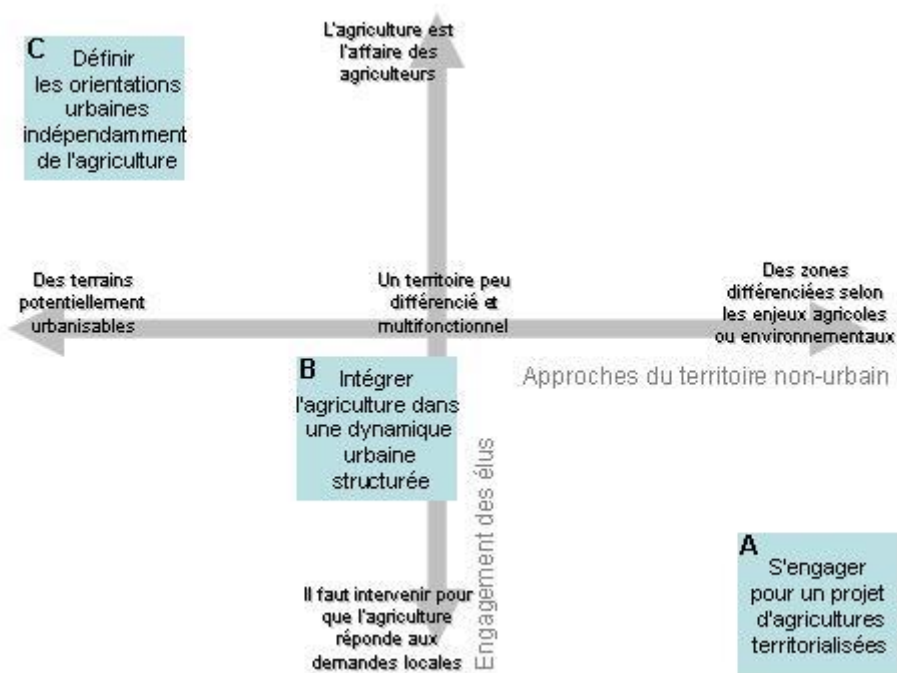
<sup>23</sup> Politique agricole commune

<sup>24</sup> Darré JP., 1994.

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, car les acteurs concernés (agriculteurs en premier lieu), ou bien ne se retrouvent pas dans l'analyse faite des situations, ou bien ne peuvent pas formuler leurs questions à partir de cette analyse. Enfin, les échelles de travail et de dialogue sont aussi à redéfinir en fonction des problèmes à traiter. Le plus souvent, ces derniers ne correspondent ni à l'échelle de l'ensemble de l'agglomération où existent des formes de partenariat institutionnelles; ni à l'échelle locale de la commune où existent des relations interpersonnelles entre élus et agriculteurs<sup>25</sup>.

## Conclusion

A partir de cette enquête, différentes logiques d'action politique des élus locaux périurbains se dégagent par rapport au monde de l'agriculture. Pour les caractériser, nous avons mis en relation les trois dimensions d'analyse précédentes : les rôles que les élus attribuent à l'agriculture de leur territoire, leurs manières de concevoir la gestion des espaces agricoles et leur degré d'engagement à l'égard de ce secteur. En plaçant empiriquement les élus interviewés dans cet espace, nous pouvons mettre en évidence trois types de logiques et certaines dominantes par territoire d'agglomération.



**Schéma n°1 : Les logiques d'action des élus à l'égard de l'agriculture locale**

a) Une première logique correspond à une stratégie d'action raisonnée selon une **différenciation spatiale des rôles attribués à l'agriculture** et à partir de leurs

<sup>25</sup> Ruault C., Lemery B., 2009.

intercommunalités. Une partie de l'agriculture, y compris les activités agro alimentaires, est considérée par les élus comme relevant de « filières », comparables aux autres au plan économique et social, leur gestion relevant avant tout des acteurs professionnels. Une autre partie est appréhendée en termes d'insertion environnementale et paysagère d'activités agricoles « classiques » dans l'espace périurbain. Une troisième partie est conçue en terme de réponse à des demandes urbaines locales de produits et de services.

b) Une seconde logique peut être définie comme une stratégie d'**intégration de l'agriculture dans une dynamique urbaine déjà structurée**. Ces élus considèrent que la croissance urbaine génère des « problèmes environnementaux », comme le recyclage des boues de stations d'épuration ou la bonne gestion d'espaces inondables, que l'agriculture peut aider à résoudre. Elle peut par là même (et, au-delà, par des coupures vertes, des paysages agrémentant l'espace urbain) participer à la production d'un cadre de vie de qualité. Cette agriculture périurbaine est aussi incitée à offrir de produits de proximité pour les urbains.

c) Une troisième logique peut être dégagée sur la base d'une posture plus distante à l'égard de l'agriculture : c'est une **stratégie de coexistence ou d'autonomie relative à l'égard de l'agriculture pour définir les orientations urbaines**. Les élus considèrent que quelle soit de type agro-industriel ou de proximité, l'agriculture peut s'insérer d'une façon plus ou moins délibérée dans une complémentarité avec les dynamiques urbaines locales, mais ce n'est pas leur responsabilité que de s'en charger. L'essentiel réside dans la maîtrise des processus urbains : l'agriculture est donc d'abord envisagée comme un secteur qui peut répondre à des nécessités urbaines, en tant que réserve spatiale bien sûr, mais aussi comme solution environnementale.

Quels sont les **déterminants sociologiques de ces logiques d'action politique** à l'égard de l'agriculture ? A ce stade de l'analyse, deux types de déterminants ont été identifiés - à l'échelle des individus et à l'échelle des territoires -, qui s'imbriquent l'un dans l'autre :

#### a) Les **profils sociologiques des élus**

Les tenants de la première logique sont plutôt des élus originaires d'autres territoires, voire d'autres régions ; ils se sont insérés localement avec des cultures d'origine très diverses, souvent extérieures au monde agricole. Ils regardent avant tout l'agriculture comme un monde diversifié dont il s'agit d'intégrer les segments de façon spécifique à leur projet urbain.

Les tenants de la seconde logique sont plutôt des militants politiques originaires des localités, liés à l'agriculture, et ils entendent que l'agriculture demeure chez eux présente comme un élément structurant d'une culture urbaine.

Les tenants de la troisième logique sont plutôt des personnes d'origines extérieures aux territoires, avec des profils sociaux scindés en deux types différents : d'un côté, des positions sociales élevées, qui expriment une posture de notables ruraux ; d'un autre côté, des locaux agriculteurs ou retraités de ce milieu, qui ne veulent pas apparaître comme des défenseurs de leur profession, tout en mobilisant leurs connaissances des métiers et des organisations agricoles pour discuter d'aménagement et de développement avec les précédents.

b) Ces profils sociologiques semblent recoupés par des **appartenances territoriales** : les tenants de la première logique sont plutôt angevins ; pour la seconde, surtout nantais ; pour la troisième, plutôt manceaux. En fait, ces différences sont aussi institutionnelles et liées à l'histoire locale des relations entre le monde agricole et la collectivité urbaine : les élus des trois agglomérations se trouvent insérés dans différents **dispositifs de coopération** plus ou moins formalisés qui se sont mis en place à l'échelle des agglomérations, et les expériences qui leur sont liées sont aussi marquées par des valeurs politiques différenciées.

A **Nantes**, une contractualisation s'est mise en place depuis les années 1980 entre la municipalité socialiste et la Chambre d'agriculture gouvernée par une majorité professionnelle issue de la Confédération paysanne. A **Angers**, il s'agit plutôt d'une logique d'alliance institutionnelle entre une municipalité de centre gauche, impliquée dans la question agricole à partir d'un dispositif agri environnemental initié par la DDAF et la LPO, et la Chambre d'agriculture réunit des segments professionnels très différents qu'elle est soucieuse d'intégrer.

Dans les années 1990- 2000, le développement de projets urbains et périurbains, comme l'île Saint-Aubin, le pôle végétal, le tramway et, par l'intermédiaire du Conseil général, le parc végétal, ont conduit les institutions à coopérer et l'agglomération à se doter d'une stratégie agricole en sollicitant un projet du monde agricole. Ces deux contextes politiques ont favorisé l'engagement important des institutions locales et professionnelles dans un travail sur le développement agricole dans le périurbain (logiques d'action de type A ou B). Au **Mans**, la position politique de la ville du Mans face au Pays est perçue comme hégémonique et la position de la profession agricole comme défensive voire corporatiste, ce qui n'a pas permis d'impulser des projets communs, comme le montre la faible dynamique actuelle de la « Ceinture verte » mise en place dans les années 1990. Dans ce contexte local, nombre d'élus portent une logique d'action distante à l'égard de l'agriculture (C).

Dans le contexte des nouvelles orientations territoriales de la politique publique en France et de la politique agricole en Europe, la diversité des conceptions et des formes d'engagement des élus des agglomérations à l'égard de l'agriculture et des agriculteurs peut devenir un facteur d'incertitude. Au-delà de la spécificité des contextes institutionnels et politiques mentionnés ci-dessus, elle pose la question de l'approfondissement des dialogues locaux entre acteurs professionnels et politiques pour élaborer des perspectives de développement et d'aménagement « durables » à l'échelle des agglomérations et a fortiori de la région.

## Bibliographie

Jean-Pierre DARRE, Pairs et experts dans l'agriculture. dialogues et production de connaissances pour l'action, TIP, Erès, 1994.

Jean-Pierre DARRE, La production de connaissance pour l'action, Paris, INRA – MSH, 1999.

Pascal GERMAIN, Roger LE GUEN, Bertille THAREAU, « La re-territorialisation du développement agricole : le cas de l'agriculture périurbaine d'Angers », Revue d'Economie Régionale et Urbaine, n°3, 2006.

Françoise JARRIGE, Pascal THINON, Brigitte NOUGAREDES, « La prise en compte de l'agriculture dans les nouveaux projets de territoire urbain. L'exemple d'une recherche en partenariat avec la communauté d'agglomération de Montpellier », Revue d'Economie Régionale et Urbaine, n°3, 2006.

Luis PRIETO, Pertinence et pratique, Paris, Minuit, 1975.

Claire RUAULT, Bruno LEMERY, « Le conseil de groupe dans le développement agricole et local : pour quoi faire et comment faire ? » dans Caroline AURICOSTE, Claude COMPAGNONE, Bruno LÉMERY, Conseil et développement en agriculture : quelles nouvelles pratiques ? Paris, Dijon, Educagri QUAE, 2009.

Bertille THAREAU, « Les agriculteurs dans la gestion municipale : le cas de trois communes périurbaines de l'agglomération angevine » dans Yvon LE CARO, Philippe MADELINE et Geneviève PIERRE (Eds.), Agriculteurs et territoires. Entre productivisme et exigences territoriales, PUR, Rennes, 2007, pp. 159-172.

Bertille THAREAU, Typhaine GABILLEAU, Jeanne LERETRIF, Violaine HANICOTTE, Roger LE GUEN, « Etre agriculteur près des villes, inventer des modèles professionnels ? », communication au colloque Les agricultures périurbaines, un enjeu pour la ville. Vers des projets de territoire, Nanterre, 10-12 octobre 2007, à paraître.

## Annexe : Caractérisation des élus enquêtés

	Fonction communale	Fonctions intercommunales	Profession ou ancienne profession	Originaire de l'agglomération étudiée ?	Liens familiaux avec l'agriculture	Distance entre la commune de l'élu et la ville centre
<b>Elus de l'Agglomération angevine</b>						
A	Maire	VP ALM <b>tourisme</b>	Mère au foyer	Non	Parents	17 km
B	Conseiller municipal	VP ALM <b>recherche Innovation économique</b>	Enseignant (école d'ingénieur en génie des systèmes industriels)	Non	Parents	Elu de la ville centre
C	Adjoint au maire, en charge des espaces verts	Aucune	Agriculteur	Oui	Ancien agriculteur	9 km
D	Maire	Membre du conseil communautaire	Artisan maquettiste	Non	Parents	12 km
E	Maire	VP ALM <b>Agriculture</b>	Directeur de la fédération des MFR régional	Non	Parents	18 km
F	Adjoint au maire	VP ALM <b>Déplacements</b>	DDE	Non	Non	Elu de la ville centre
G	Maire	VP ALM <b>habitat Logement</b>	Secteur bancaire	Oui	Frères	10 km
H	Maire	VP ALM <b>SCOT</b>	Paysagiste	Non	Non	14 km
<b>Elus du Pays du Mans</b>						
I	Maire	VP CC	Agriculteur et para agricole	Oui	oui	16 km
J	Maire	Aucune	Notaire	Non	parents	22 km
K	Conseiller municipal	membre commission agriculture du Pays	Agricultrice	Non	oui	7 km
L	Conseiller municipal	Membre de la commission agriculture du Pays, membre de l'association ceinture verte mancelle	Agriculteur	Oui	oui	13 km
M	adjoint au maire	Président de la CC	Urbaniste	Non	non	10 km
N	Maire	Président de la commission agriculture du Pays, psdt CC	ingénieur géomètre DDAF	Non	grands-parents	21 km
O	Maire	Président de la commission environnement, habitat et cadre de vie du Pays	-	Oui	Oui	17 km
<b>Elus de la Communauté urbaine nantaise</b>						
P	Maire	VP <b>développement économique</b>	Ingénieur à la DGER du ministère de l'agriculture	Non	Oui	7 km
Q	Maire	VP <b>Agriculture</b>	Ancien responsable technique d'une coopérative à la réunion	Non	Oui	17 km
R	Maire	Environnement	-	-	-	9 km
S	Conseiller municipal	Aucune	Formateur en agriculture	-	Parents	12 km
T	Conseiller municipal	Aucune	Agriculteur	Oui	Parents	12 km