



HAL
open science

L'agriculture comme ressource territoriale dans un territoire charnière? Cas du Livradois-Forez, une charnière Pays-PNR.

M. Houdart, Salma Loudiyi, A. Guéringier

► To cite this version:

M. Houdart, Salma Loudiyi, A. Guéringier. L'agriculture comme ressource territoriale dans un territoire charnière? Cas du Livradois-Forez, une charnière Pays-PNR.. Colloque ASRDLF AISRe. Identité, qualité et compétitivité territoriale. Développement économique et cohésion dans les territoires alpins, Università della Valle d'Aosta. ITA., Sep 2010, Aoste, Italie. 15 p. hal-00614859

HAL Id: hal-00614859

<https://hal.science/hal-00614859v1>

Submitted on 17 Aug 2011

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Association de Science Régionale De Langue Française



L'AGRICULTURE COMME RESSOURCE TERRITORIALE DANS UN TERRITOIRE CHARNIERE ? CAS DU LIVRADOIS-FOREZ, UNE CHARNIERE PAYS-PNR

HOUDART Marie

Cemagref UMR Métafort
Aubière
24, avenue des Landais
BP 50085
F-63172 Aubière cedex

LOUDIYI Salma

AgrosParisTech UMR Métafort
Aubière
24, avenue des Landais
BP 90054
F-63172 Aubière cedex

GUERINGER Alain

Cemagref UMR Métafort
Aubière
24, avenue des Landais
BP 50085
F-63172 Aubière cedex

Résumé :

Cette communication pose la question de la valorisation de l'agriculture comme ressource territoriale dans un territoire charnière marqué par le phénomène de périurbanisation. Centrée sur un secteur de 9 communes du périurbain clermontois, notre analyse aborde deux niveaux : les agriculteurs et les adaptations à l'échelle de l'exploitation ; les élus locaux et la prise en compte du périurbain à l'échelle de la commune. Contrairement aux résultats attendus, nous montrons l'existence de signaux faibles de valorisation du contexte périurbain de la part des agriculteurs comme des élus locaux, de même qu'un manque de coordination entre ces deux types d'acteurs. Ainsi la ressource agricole n'est-elle que partiellement identifiée comme telle par les différents acteurs, et n'est ni activée ni valorisée.

Mots clés :

Périurbanisation, Ressource agricole, Agriculteurs, Elus locaux

Classification : JEL

L'AGRICULTURE COMME RESSOURCE TERRITORIALE DANS UN TERRITOIRE CHARNIERE ? CAS DU LIVRADOIS-FOREZ, UNE CHARNIERE PAYS-PNR

1 INTRODUCTION

Les zones charnières sont les zones à l'intersection de plusieurs territoires dont les logiques de développement peuvent être différentes. C'est le cas des espaces périurbains qui se localisent à l'interface de dynamiques à la fois rurales et urbaines, ou encore le cas de territoires de projets dont les logiques de développement peuvent être concurrentes à l'exemple des PNR (logiques patrimoniales voire rurales) et des Pays (logiques dominantes urbaines et économiques). Les zones charnières concentrent aujourd'hui des enjeux liés à leur devenir à long terme et des modèles de développement à l'œuvre qui se fondent sur des modes de gouvernance à inventer. La valorisation des ressources dans ces zones relève de stratégies qui peuvent être concurrentes et induire des difficultés dans les coordinations d'acteurs.

Dans certaines zones charnières à l'articulation des Pays et PNR, l'accroissement démographique témoigne d'une forte attractivité, liée aux différentes fonctions de ces deux types de territoire : résidentielle, récréative et touristique, d'environnement et de protection des ressources naturelles et patrimoniales. Les zones agricoles et naturelles n'en sont pas moins dominantes dans le paysage et constituent un enjeu de taille dans le processus de périurbanisation et ses modes de régulation. La limitation de la consommation des espaces par l'étalement urbain et une gestion économe de la ressource foncière rencontrent alors des objectifs de protection et de valorisation des paysages qui fondent l'attractivité-même de ces zones charnières. A la confluence d'un discours généralisé sur la gestion économe des espaces et leur nécessaire préservation dans une perspective durable, et de la pluralité des fonctions attribuées à l'agriculture (gestion des paysages et du cadre de vie, production, réserve foncière), le rôle assigné à l'agriculture dans le projet de territoire et plus particulièrement dans les territoires périurbains sous forte pression démographique interroge.

Dans ce contexte, notre communication pose la question de la valorisation de l'agriculture comme ressource territoriale dans un territoire charnière marqué par le phénomène de périurbanisation. Dans le cas particulier d'un espace situé à l'interface de deux territoires de projets aux stratégies divergentes voire concurrentes (développement économique pour le Pays et paysage et qualité de vie pour le PNR), nous interrogeons la façon dont l'agriculture constitue ou peut constituer une ressource territoriale.

2 CADRE THEORIQUE ET HYPOTHESES

La notion de valorisation des ressources territoriales postule que l'idéal du développement territorial se concrétise lorsque des acteurs, dans un territoire donné, identifient, spécifient et valorisent des ressources locales en s'organisant et en mettant en œuvre des coordinations autour de ces ressources (Gumuchian et Pecqueur, 2007). Tout territoire dispose d'une multitude de ressources locales qui peuvent se transformer en ressources territoriales lorsque ce travail de spécification et d'organisation est réalisé (Bernard *et al.*, 2006 ; Poulot, 2008).

Dans les territoires charnière périurbains, les pressions exercées sur le travail des agriculteurs sont nombreuses et complexifient cette possible spécification de la ressource agricole. Ces pressions, ou forces motrices, sont aujourd'hui nombreuses et concernent à la fois des échelles et des domaines différents. A l'instar de l'ensemble des agriculteurs français, ceux des aires périurbaines sont soumis aux effets du changement climatique et de la fluctuation rapide des cours des différentes productions, à l'évolution de la PAC, aux

nouvelles réglementations agro-environnementales qui imposent de nouvelles normes ou de nouvelles fonctions à l'agriculture, à la mobilité des nouvelles frontières agraires (Dorin et Paillard, 2009), etc. Ils sont également soumis d'une manière générale à l'évolution des projets de territoires et des collectivités locales en relations avec les nouvelles demandes sociales (paysage par exemple). A ces pressions générales s'ajoutent les spécificités des zones charnières : proximité au marché des emplois urbains, à la technologie, compétition pour l'utilisation du sol (pression foncière), rente de localisation, présence et étalement urbain (extension de l'espace bâti, éclatement de la ville en forme de ville régionale), etc. (Bryant, 1989 et 1997).

Malgré toutes ces contraintes, le périurbain peut être vu comme espace de redéfinition de l'excellence professionnelle agricole (Germain et al., 2006). En effet, les dynamiques locales des zones charnières périurbaines, en interactions avec une multiplicité d'espaces sociaux, prennent une nouvelle place dans les processus d'innovation (Chiffolleau et al., 1999). La capacité à innover, c'est-à-dire à mettre en œuvre une invention ou à opérer un changement, permet en effet aux agriculteurs de faire face aux différentes pressions qu'ils peuvent subir et, d'une manière générale, à l'évolution des contextes socio-économiques. Caractérisant les zones périurbaines, Debarbieux (2005) parle ainsi d'une "ruralité en invention" qui a amené nombre de chercheurs à se pencher sur les spécificités de l'agriculture périurbaine (Bryant, 1997). Ces chercheurs parlent plus généralement de forces motrices que de pressions et s'intéressent aux effets, positifs et négatifs, de ces forces motrices (Bryant, 1989). Ils dégagent ainsi des formes d'agricultures spécifiques de ces territoires périurbains (Jarrige, 2004 ; Jouve et Padilla, 2007), en s'adaptant et en innovant dans les pratiques du quotidien, parfois de façon formelle dans le cadre des groupes professionnels locaux et plus largement, dans des réseaux dont la création est impulsée par le phénomène de périurbanisation (Darré et al., 2004). Par ailleurs, ces changements s'accompagnent bien souvent d'adaptation sociales et de nouvelles formes de coordination entre les différents acteurs du monde agricole (Bernard et al., 2006) et notamment, parfois en marge du monde agricole, avec les élus locaux.

En effet, le renouvellement des modes d'action publique ayant renforcé leur pouvoir, les élus locaux constituent désormais des acteurs influents en matière d'organisation territoriale et de répartition des ressources (Douillet, 2003). Ils possèdent de surcroît une reconnaissance sociale et une légitimité politique (Bonerandi E., 2005). En tant qu'acteurs du développement territorial, les élus locaux forment une échelle "intermédiaire" entre les institutions (Parc, Pays) et les acteurs individuels (agriculteurs, propriétaires). Ils se situent donc dans une position stratégique pour créer des passerelles entre les différents niveaux, et ainsi garantir la cohérence d'un projet de territoire.

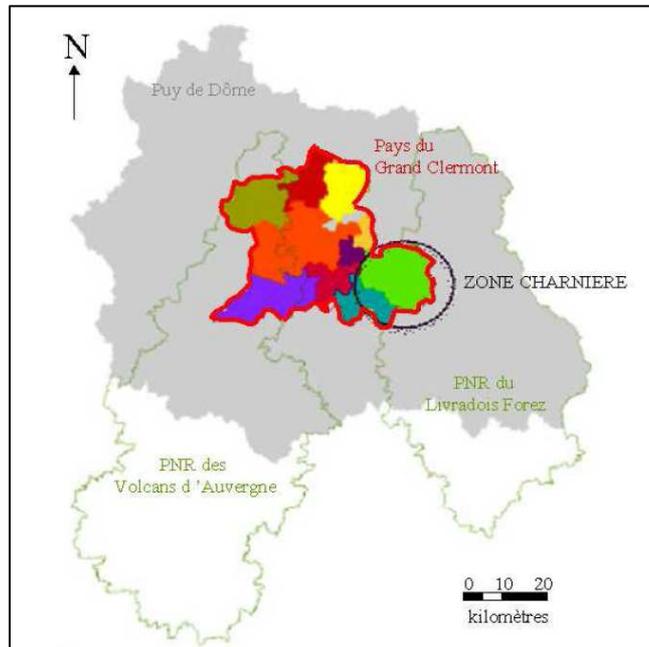
Finalement, l'hypothèse qui sous-tend cette communication est que la ressource agricole devient ressource territoriale par l'action de deux niveaux d'acteurs, de manière coordonnée : les agriculteurs d'une part, les élus locaux d'autre part. Dans le contexte particulier des zones charnières périurbaines, nous émettons l'hypothèse que les agriculteurs développent des stratégies à la fois en termes de systèmes de production, de commercialisation et de gestion du foncier visant à adapter leur activité au contexte de mutation des territoires en cours (de manière anticipée, réfléchie ou contrainte) (Jarrige, 2004). En parallèle, les élus locaux seraient à même de se saisir de ces mouvements agricoles et urbains pour favoriser ou impulser, à l'échelle de leur commune, les initiatives d'adaptation et/ou d'innovation des agriculteurs.

3 MATERIEL ET METHODE

La zone charnière retenue pour notre étude est celle comprise entre le PNR du Livradois Forez et le Pays du Grand Clermont (fig. 1). Ce secteur est retenu en raison du poids de l'enjeu de pression urbaine. En 16 ans, sur l'ensemble des communes constitutives de cette zone charnière, la population a augmenté de 21 %, ce qui représente 2103 personnes en plus. L'augmentation est de 27 % par commune en moyenne soit 116,8 habitants par

commune. L'augmentation est variable sur les communes malgré une majorité d'augmentation à plus de 20 %. Outre le fait que l'INSEE classe ces communes en zone périurbaine en raison des 40% de leur population qui travaillent sur la commune de Clermont (INSEE, 1999), l'évolution des surfaces bâties entre 1999 et 2004 confirme cette dynamique périurbaine. Sur les 18 communes constitutives de cette zone charnière, 14 ont connu une augmentation des surfaces bâties¹ supérieure à 5 % entre 1999 et 2004 (DDE 63, 2008).

Figure 1. Localisation de la zone charnière



Source : Loudiyi et al., 2010

Pour des raisons de faisabilité, nous avons centré notre analyse sur un secteur de 9 communes (Montmorin, Glaine Montaigu, Egliseneuve-près-Billom, Saint Julien de Coppel, Neuville, Chas, Reignat, Trézioux, Bongheat) choisies sur un transect urbain / rural permettant de rendre compte d'une certaine représentativité des enjeux agricoles, environnementaux, paysagers, économiques et fonciers de l'ensemble de la zone d'étude.

Nous avons construit notre démarche de façon à aborder, aux deux niveaux de notre analyse, agriculteurs d'une part, élus locaux d'autre part, les signaux de l'adaptation au contexte périurbain et de la valorisation de ce contexte. Cette démarche repose sur une approche géographique, basée sur l'analyse de trois points de vue sur l'espace (perçu, structuré, géré) et à plusieurs échelles (celle de la commune et celle de l'exploitation agricole). Ainsi s'agit-il d'aborder, pour chaque niveau de l'analyse (agriculteurs/élus locaux ; exploitation/territoire de la commune) les signes matériels d'une adaptation et la perception qu'en ont les différents acteurs.

Un premier temps de la démarche consiste en la réalisation d'un diagnostic agricole de la zone charnière à laquelle appartiennent les communes retenues pour l'étude. Ce diagnostic est réalisé au moyen des données disponibles nécessaires à l'analyse de la zone géographique retenue (Type RGA 2000, études spécifiques à la zone d'étude). Pour chaque niveau de l'analyse, la démarche se divise ensuite en plusieurs temps. Concernant le niveau de l'exploitation et des agriculteurs, les données du diagnostic agricole sont actualisées à partir de la constitution de « jurys communaux » (Morardet, 1994 ; Guéringier, 2008) qui informent les spécificités locales du secteur retenu. Le diagnostic ainsi élaboré permet de rendre compte de la diversité des systèmes d'exploitation en place à travers l'élaboration

¹ Les surfaces bâties correspondent aux surfaces consacrées au résidentiel, aux surfaces de bâtiments économiques et aux infrastructures.

d'une typologie des 122 exploitations agricoles présentes sur les 9 communes. Une phase d'entretiens semi-directifs est ensuite réalisée auprès d'un échantillon constitué de 41 exploitations représentatives de la diversité dont rend compte la typologie. Ces entretiens sont structurés autour de questions relatives au fonctionnement global de l'exploitation avec une attention particulière portée sur les logiques foncières. Concernant le niveau des élus locaux et du territoire de la commune, un premier travail consiste en une analyse détaillée des documents d'urbanisme. Des entretiens semi-directifs sont ensuite menés auprès des élus locaux de chacune des 9 communes, abordant des questions relatives à la représentation des élus en matière d'urbanisation, d'agriculture et à la place de la commune dans les dynamiques locales.

4 RESULTATS

Contrairement aux résultats attendus, nous montrons d'une part des signaux faibles de valorisation du contexte périurbain de la part des agriculteurs comme des élus locaux, d'autre part un manque de coordination entre ces deux types d'acteurs. Si quelques signaux émergent du point de vue des systèmes de production, de commercialisation et de gestion du portefeuille d'activités (i), les logiques foncières des agriculteurs ne révèlent pas de stratégie influencée par le phénomène périurbain (ii). En parallèle, les élus locaux se saisissent peu des problématiques agricoles pour renforcer la dynamique de leur commune (iii).

4.1 La diversité des systèmes de production, de commercialisation et de gestion du portefeuille d'activités : quelques signaux de valorisation du contexte périurbain

Sur l'ensemble du territoire des neuf communes étudiées, la majorité des 122 exploitations recensées présente encore les traits caractéristiques de la région : spécialisation bovin viande d'une part, grandes cultures céréalières d'autre part, avec, assez souvent, une combinaison de ces deux productions. Cependant, des systèmes plus combinés voire atypiques semblent apparaître, interrogeant ainsi l'influence possible de la proximité urbaine.

La spécialisation bovin viande concerne le plus fort pourcentage de la population agricole (32 exploitations soit 26%) et sa forte présence contraste avec la faible représentation de la spécialisation en élevage bovin lait qui ne concerne que 2% des exploitations et celle des élevages mixtes viande/lait (2% également). Ces exploitations sont majoritairement situées dans les communes les plus à l'est où les conditions pédologiques et topographiques sont favorables à ces systèmes de production. Quant aux systèmes spécialisés en grandes cultures (céréales), ils concernent 12% des exploitations et sont surtout représentés dans les communes situées le plus à l'ouest, secteur plus propice à la culture céréalière.

Les systèmes combinant les productions végétales et animales recouvrent des systèmes assez variés et sont assez fortement représentés sur la zone (25% des exploitations). Cette combinaison peut recouvrir des systèmes très divers et concerner à la fois des élevages bovins et des grandes cultures. Les systèmes combinant les grandes cultures avec de petites productions (vigne, maraîchage ou tubercules) sont plus rares (11% des exploitations). Ces exploitations ont en moyenne des surfaces plus réduites que les précédentes et 67% d'entre elles ont une surface inférieure à 50 ha. Dans ces deux catégories de combinaisons, seules quatre petites exploitations sont concernées par la pluriactivité (4 sur 43, soit 9%). Cependant, ces combinaisons de productions semblent recouvrir des adaptations des systèmes dominants. C'est par exemple dans ces deux catégories que l'on retrouve des productions atypiques comme l'élevage de canards gras, la culture de plantes médicinales, de bulbes ou d'asperges) qui semblent venir en complément de grandes cultures ou de l'élevage bovin. On retrouve également dans cette catégorie des systèmes de commercialisation de type vente directe et des modes de valorisation basés sur la certification (label Agriculture Biologique).

Les systèmes spécialisés plus atypiques concernent des pourcentages plus faibles des exploitations de la zone d'étude. Les productions animales ovines, caprines ou de volailles

hors-sol concernent tout de même 7 % des exploitations. Alors que les productions ovines et caprines disparaissent sur le département au profit des élevages bovins, la production de volailles hors-sol constitue une certaine innovation pour le secteur. Un tiers de ces exploitants est pluri-actif et il faut noter surtout que toutes ces exploitations sont intégralement en propriété. Quant à la spécialisation dans les petites productions (tubercules, vigne, maraîchage), elle ne concerne que 3% des exploitations. C'est particulièrement dans ces systèmes spécialisés atypiques que l'on retrouve les signes d'une adaptation au contexte périurbain, tant en termes de commercialisation (vente à la ferme pour les éleveurs [fromage notamment], vente de paniers pour un maraîcher) que de pratique culturelle ou d'élevage (système tout herbe ou pratiques biologiques par exemple).

Enfin, des combinaisons d'activités peuvent refléter une adaptation par rapport à la périurbanisation même si elles correspondent par ailleurs à une dynamique engagée plus largement à l'échelle nationale. Ces combinaisons sont cependant assez peu représentées sur la zone d'étude. Les systèmes alliant une production animale et/ou végétale avec une activité touristique ne concernent que 2% des exploitations, à l'instar des systèmes combinant plusieurs productions animales (autres que système bovin mixte). Enfin, les systèmes basés sur la vente d'herbe, qui peuvent exprimer une stratégie de patrimonialisation, sont également très faiblement représentés dans le secteur (2% des exploitations).

4.2 La gestion du foncier agricole par les agriculteurs : des logiques peu marquées par le contexte périurbain

Les agriculteurs sont nombreux à expliquer leurs difficultés en fonction de la conjoncture et d'éléments globaux externes au territoire et à leur exploitation : politique et conjoncture internationale, aléas climatiques, et très majoritairement, difficultés liées au système administratif français (cotisation, primes, quotas). L'organisation du travail au sein de l'exploitation constitue, dans une moindre mesure, l'une des contraintes pour son développement. Quant aux aspects liés au territoire local, le contexte périurbain apparaît en filigrane : conflits de voisinages avec les "urbains" et surtout, conflits d'usage de l'espace sur l'utilisation des terres (terres reprises aux agriculteurs pour les chevaux, ou le bâti). Outre cette difficulté à trouver des terres pour l'agriculture, les personnes enquêtées abordent parfois le problème de la hausse du prix des terres mais qui semble imputée uniquement à la concurrence entre agriculteurs. Ainsi lit-on également à travers les différentes logiques de gestion du foncier par les agriculteurs la faible influence indirecte du périurbain, en terme de contrainte bien plus que de stratégie de valorisation ou d'adaptation.

Hormis deux exploitations dont la surface a diminué depuis l'installation en raison de difficultés familiales, toutes les autres exploitations sont réparties de façon assez homogène entre des configurations d'agrandissement du foncier (18 sur 36), et des configurations de relative stabilité des surfaces sur toute la durée de l'exploitation quelle qu'elle soit (16 sur 36).

4.2.1 Des logiques d'augmentation pour satisfaire à l'outil de travail

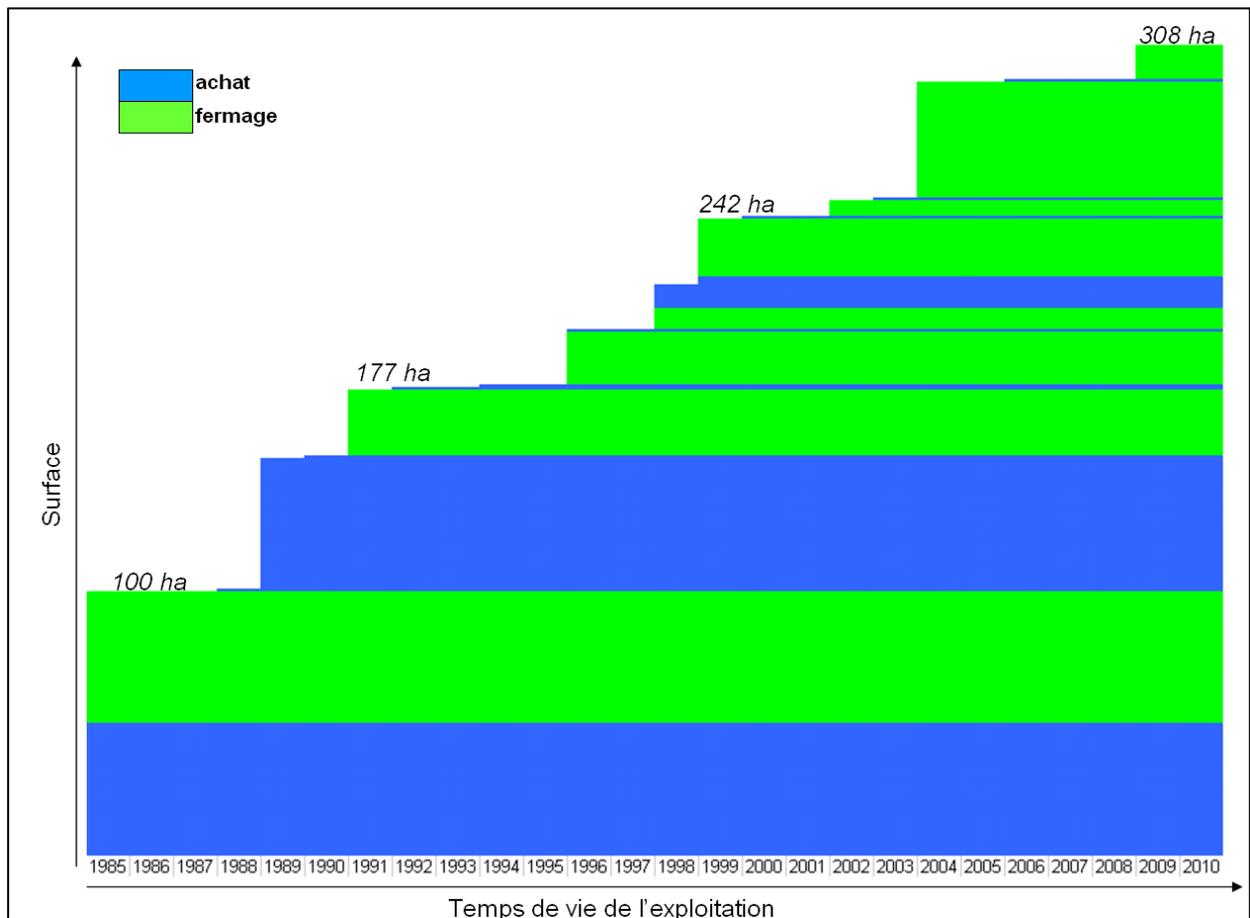
Tous les exploitants dont les surfaces de l'exploitation ont augmenté depuis l'installation mettent au premier plan la production de denrées alimentaires : il s'agit de "produire pour vivre" ou de "produire pour gagner sa vie", la fonction d'entretien du paysage venant parfois s'ajouter à celle de production. Dans tous les cas, l'augmentation foncière est assimilée véritablement à la satisfaction des besoins de l'outil de travail et les questions de patrimonialisation ne sont jamais évoquées. L'analyse des pratiques foncières et de l'évolution foncière de ces exploitations confirme ce point de vue général basé sur la perception que les exploitations présentent de leur métier.

Un premier type d'évolution (T1) correspond à des accroissements de surface tout au long de la vie de l'exploitation, par tous les moyens (fermage ou achat) (fig.2). Dans ces cas, les besoins fonciers sont importants pour répondre à des projets de systèmes de production de type spécialisation bovin lait ou combinaison de productions végétales et animales (grandes

cultures et bovins). Les exploitants semblent avoir les moyens (financiers, main-d'œuvre) de saisir toutes les opportunités foncières qui s'offrent à eux, à la fois en termes de fermage et de propriété. A l'installation, la surface de ces exploitations varie entre 16 et 105 ha pour varier entre 84 et 308 ha en 2010. Toutes les exploitations ont entre 16 et 30 ans en 2010. Leur augmentation varie entre +100% et +650%, avec une moyenne de +238% d'augmentation. Toutes ces exploitations bénéficient à l'installation d'une bonne assise foncière : soit une partie de l'EA en FVD (près de la moitié de la SAU), soit, pour celles sans FVD un pourcentage moyen (25 et 37) ou de 100% de fermage familial.

Figure 2. Exemple d'évolution foncière de type 1

A l'inverse, d'autres exploitations aux stratégies similaires (satisfaction des besoins fonciers) présentent une dynamique d'évolution certes positive, mais contrecarrée par des difficultés



financières, des capacités globalement moindres que celles du type précédent. C'est ainsi que l'on voit apparaître des évolutions foncières (type 2) caractérisées par une augmentation surfacique importante en début de cycle de vie de l'exploitation, suivie d'une phase plus ou moins longue de stabilité (fig. 3). Ces agriculteurs reprennent sous conditions, laissent de côté des opportunités qui ne seraient pas intéressantes (dans le cas de parcelles trop éloignées du siège de l'exploitation par exemple) et surtout qui dépasseraient une capacité financière : c'est ainsi qu'ils privilégient le fermage et refusent les opportunités foncières de type faire-valoir directe. D'autres exploitations se caractérisent par une augmentation des surfaces que précède et suit une phase de stabilité (type 3) (fig.4). Ce pallier correspond le plus souvent au temps d'assise financière de l'exploitation (Morardet, 1998).

Figure 3. Exemple d'évolution foncière de type 2

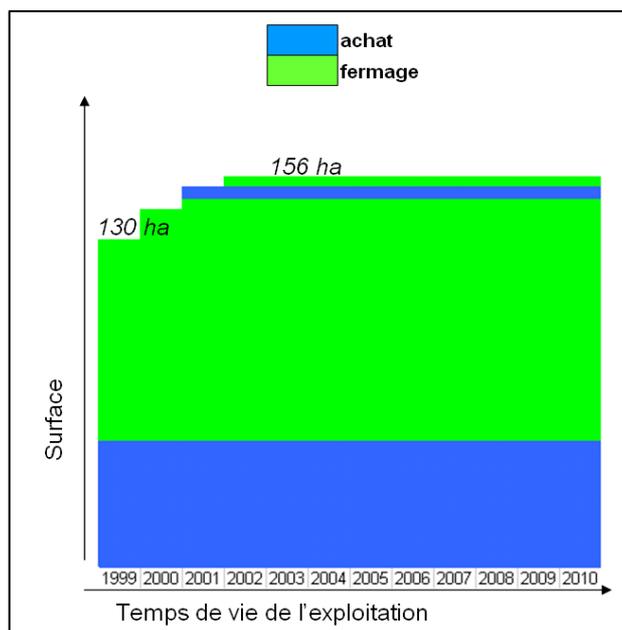
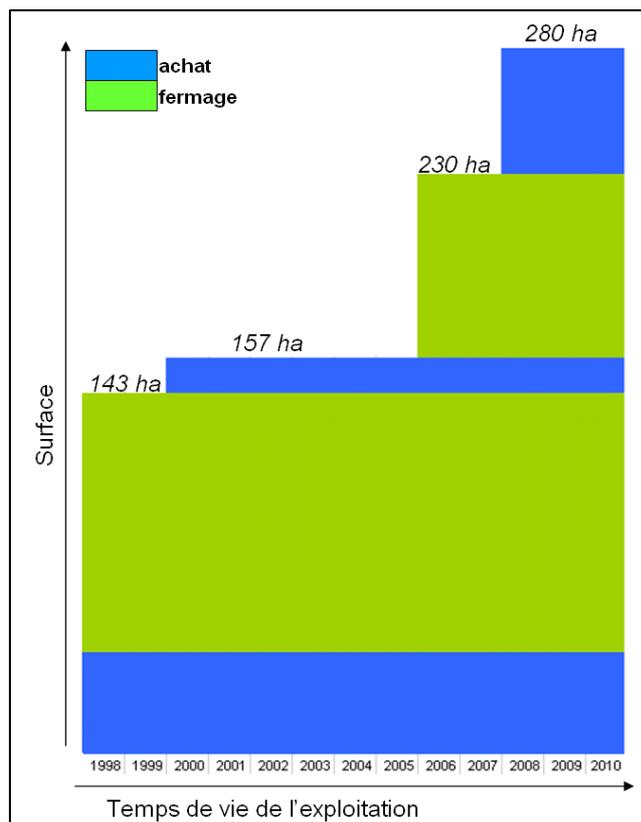


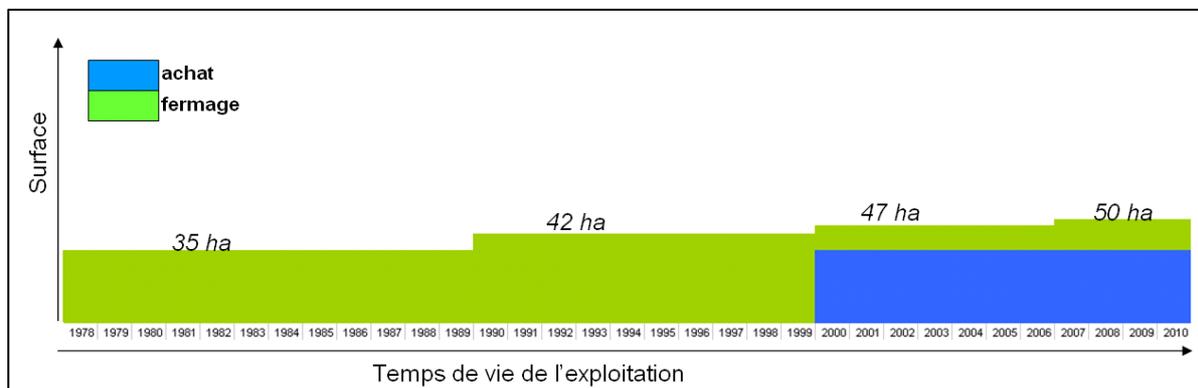
Figure 4. Exemple d'évolution foncière de type 3



4.2.2 Une évolution proche de la stabilité foncière exprimant des logiques très différentes

Le dernier type d'évolution foncière (T4) se distingue des précédents dans la mesure où sa dynamique se caractérise par une relative stabilité ou un accroissement très faible des surfaces (fig. 5).

Figure 5. Exemple d'évolution foncière de type 4



Une première stratégie correspondant à ce type pourrait être qualifiée de stratégie "passion" ou "patrimoniale" : maintenir un équilibre entre activité agricole et l'activité principale rémunératrice d'où des "besoins" faibles voire nuls. Il s'agit de personnes installées tardivement à l'occasion d'une succession alors qu'elles sont engagées dans une profession non agricole. Le démarrage d'une activité agricole correspond alors à une motivation de type "passion" ou "préservation du patrimoine" et l'activité principale reste l'activité non agricole. Tous ces agriculteurs abordent la fonction de production de denrées alimentaires mais toujours en lien avec le paysage ou la préservation du foncier. L'un des agriculteurs précise que cette fonction a pour but de "vivre de son revenu, en évitant la course à la prime".

Dans un autre cas que l'on pourrait qualifier de stratégie "d'évitement du risque", pour des raisons familiales ou par peur de la dette, les agriculteurs sont tous monoactifs mais leur activité est calée par rapport à des contraintes familiales ou une envie de ne pas chercher à faire trop. Tous ces agriculteurs mettent au premier plan la question de la production de denrées alimentaires mais cette fonction revêt cette fois deux aspects : ceux qui en parlent en des termes relatifs à la "bonne alimentation" (la leur et celle des autres), à laquelle s'ajoutent les fonctions paysagère et de préservation des terres agricoles et ceux qui en parlent uniquement en termes "productivité/revenu".

Enfin, un dernier cas de stabilité foncière correspond à des évolutions qui sont en décalage par rapport aux stratégies en raison de manques d'opportunités. Ces agriculteurs se sont installés dans une situation financière "restreinte" et ont manqué d'opportunité, n'ont pas trouvé de fermage notamment. Apparaissent derrière ces difficultés la concurrence entre exploitants sur le foncier et le difficile accès à la terre pour des personnes un peu éloignées des réseaux de connaissances des agriculteurs de la zone (personnes installées hors cadre familial et/ou non originaires de la zone).

4.3 Les élus locaux et la ressource agricole : d'une faible prise en charge existante vers des visions à partager

Les documents d'urbanisme en cours sur la grande majorité des 9 communes révèlent une faible prise en charge de la question agricole au niveau local. De plus, individuellement, la perception que chacun des élus rencontrés a de la problématique agricole de sa commune ne permet pas d'imaginer un changement en la matière. Cependant, la construction d'une

vision partagée par les élus des fonctions remplies par l'agriculture serait un préalable à la réalisation d'actions en faveur de celle-ci.

4.3.1 Une agriculture déréalisée dans les documents d'urbanisme

Trois des neuf communes constitutives de la zone d'étude se sont dotées d'un POS en 1987 (Reignat, Glaine-Montegut et Trézioux). Une commune s'est dotée d'un PLU en 2009. Les cinq autres ont mis en place des cartes communales entre 2002 et 2004 de façon à organiser l'urbanisation et à "préserver le territoire agricole" en réservant une grande partie du territoire à l'espace agricole et en assurant l'intégrité de ces espaces en évitant les constructions désordonnées.

Malgré cette volonté affichée de "préserver le territoire agricole", dans la grande majorité des rapports des documents d'urbanisme, le lien entre urbanisation et agriculture n'est pas établi explicitement, que ce soit du point de vue des contraintes ou des potentialités. Les questions liées à l'agriculture et à l'urbanisation font l'objet d'un traitement séparé. La plupart des diagnostics agricoles présentés dans les rapports de présentation se limitent ainsi à un commentaire superficiel des données statistiques, sans qu'aucun enjeu ne soit dégagé. Dans les rapports, la seule réponse apportée à la question de la préservation de l'agriculture est le zonage. Le fait que la part de zones A soit largement majoritaire dans la plupart des zonages est perçu comme l'assurance d'une protection efficace. Aucune autre piste n'est mentionnée.

De plus, dans la présentation des objectifs de la majorité des documents d'urbanisme, l'agriculture ne fait pas partie des thèmes abordés. Quand c'est le cas, c'est souvent le "caractère" rural ou agricole de la commune que l'on souhaite préserver. C'est également le cas des cartes communales : les notions de paysage et de patrimoine y font leur apparition. D'une manière générale donc, l'agriculture apparaît comme une ressource qui serait la base d'un cadre de vie agréable, d'où une volonté de préserver l'espace agricole dans l'optique de renforcer l'attractivité du territoire (touristique et résidentielle). En revanche, l'activité agricole semble avoir perdu en reconnaissance, au profit de ces deux notions de paysage et de patrimoine. Ainsi l'agriculture fait-elle partie intégrante de l'identité des communes. Toutefois, le "caractère" agricole ou rural est forgé par un ensemble de processus liés à l'activité agricole et son emploi associé aux notions de patrimoine et de paysage ne révèle pas une prise en compte effective de la complexité du fait agricole. Les failles des mesures concernant l'agriculture sont alors à mettre en relation avec la vision de certains élus d'une agriculture "déréalisée", dont on recherche la protection dans une optique paysagère, mais dans laquelle la place dévolue aux agriculteurs et à leurs projets est restreinte.

En contrepoint de cet état de fait général à la majorité des documents d'urbanisme, le PLU de l'une des 9 communes présente un projet urbain/agricole transversal. Une analyse des différents niveaux de gouvernance auxquels appartient la commune est réalisée : les politiques de la région Auvergne, du SCOT du Grand Clermont, du PNR du Livradois Forez et de la Communauté de Communes sont présentées. La commune est qualifiée de zone charnière entre deux systèmes d'organisation (aire urbaine, espace à dominante rurale). Le diagnostic permet de préciser ces caractéristiques duales de la commune. Contrairement aux 8 autres documents d'urbanisme, les liens entre les différents phénomènes sont clairement établis, et les orientations du PLU constituent une réponse adaptée aux enjeux mis en évidence.

4.3.2 Des perceptions individuelles contrastées, à partager pour activer la ressource agricole

Des discours des élus locaux enquêtés émergent plusieurs fonctions attribuées à l'agriculture, parfois interconnectées les unes aux autres et viennent appuyer, pour beaucoup de ces élus, l'état des lieux des documents d'urbanisme. La première est qu'elle constitue un **socle identitaire** de la commune. "*La commune a voulu garder son identité rurale*". "*L'agriculture est bien sûr vitale! La commune est une commune rurale*". "*Cette identité agricole forte va bien avec notre Château, notre géographie etc.*". Par ailleurs, l'agriculture

est parfois ressentie comme permettant le **maintien d'une dynamique**. *"L'agriculture reste une part importante de la vie de la commune. Il n'y a pas de doute". "Elle crée une dynamique, permet le maintien de jeunes actifs". "Ces gens là [les agriculteurs] ont un rôle énorme : même s'ils ne sont que 3,4 agriculteurs à travailler 80% du territoire communal, ils amènent de la vie, de l'activité..."*. Cette dynamique est également impulsée par l'activité agricole comme **activité (économique) principale de la commune**. *"Il n'y a pas de grosses activités sur la commune ; la plus importante c'est l'activité agricole". "L'agriculture fait partie de l'économie de la commune. On n'a pas autre chose, ni commerces ni industrie..."*. *"Même si elle s'est réduite, elle conserve une place assez importante, ne serait-ce qu'en ce qui concerne le nombre d'exploitations. Il y a bien une quinzaine d'exploitations actives, je pense que c'est exceptionnel dans le coin. Le secteur primaire reste important"*. Enfin, l'agriculture constitue un **élément essentiel de la préservation du paysage et du cadre de vie**. *"L'agriculture a une place prépondérante. Quand on regarde nos paysages, on voit tout de suite la main de l'homme, la main de l'agriculteur. Le paysage est ce qu'il est grâce à eux". "C'est aussi important en termes d'entretien du paysage. Les chemins vivent grâce à l'agriculture". "Sans les agriculteurs, le paysage serait totalement différent, il ne serait pas entretenu"*. En effet, les élus sont tout à fait conscients de l'attrait de leurs communes aux yeux des citadins. Selon eux, les raisons expliquant la venue de nouveaux habitants sont principalement la recherche d'un cadre de vie agréable, l'assurance d'accéder à un certain nombre de services, et l'accessibilité des terrains en termes de prix. En tant qu'élément constitutif du cadre de vie, l'agriculture est reconnue comme un facteur d'attraction de nouvelles populations.

La perception que ces élus locaux se font de la dynamique agricole sur leur commune laisse apparaître de forts contrastes. Lorsque l'on interroge les élus sur d'éventuelles adaptations particulières de la part des agriculteurs du fait de la proximité de Clermont, leur première réponse est généralement négative et plutôt catégorique. Ils ne semblent pas croire à la capacité d'adaptation de l'agriculture. Pour eux, l'agriculture est plutôt statique, figée dans la tradition. *"Il n'y a pas eu de changements particuliers liés à l'extension de Clermont. Tout était là avant ; rien n'a changé. Historiquement, il y a toujours eu de l'ail, de la vigne, des grandes cultures et un peu d'élevage"*. Selon les élus, l'agriculture actuelle ne répond pas aux attentes des populations urbaines. *"Le type d'agriculture qui se fait là ne correspond pas à une demande de l'agglomération. Elle aurait besoin de maraîchage pour les marchés, mais c'est très marginal. Sur la commune, il n'y a pas eu d'initiatives de ce genre". "La seule chose à développer ce serait la diversification, notamment l'accueil à la ferme. La proximité de Clermont pourrait être un atout... Mais il faut encore que les agriculteurs veuillent et puissent le faire. Pour le moment, il n'y a pas de climat favorable à ça"*. Malgré tout cela, les élus font référence à des activités agricoles que l'on pourrait qualifier d'innovantes. Certains mentionnent le développement de la vente directe d'ail dans les communes proches de Billom. *"Depuis 3-4 ans, il y a un fort développement de la vente à la ferme en bulbes. Les gens de la ville viennent directement à la ferme chercher leur ail ou échalote"*. D'autres évoquent une AMAP créée sur l'une des communes limitrophes au territoire étudié. *"Parmi les gens adhérents, il y a une dame de la commune, elle n'est pas agricultrice. C'est intéressant. Ça fonctionne. Bon, le public est très particulier, je ne sais pas si c'est amené à se développer, mais c'est une nouveauté"*. Enfin, certains mentionnent un groupement de producteurs principalement situé dans le Livradois, organisant des marchés fermiers locaux.

Lorsqu'il est question des agriculteurs, les élus ont surtout dans un premier temps à l'esprit les "gros" exploitants, se comptant généralement au nombre de 3 ou 4 par commune. *"On a 10 ou 12 agriculteurs recensés en tant que tel, mais on doit en avoir 4 ou 5 véritables"*. Les double-actifs et les petits exploitants ne sont pas considérés comme de "vrais" agriculteurs par un certain nombre d'élus. Les exploitants développant une production spécifique (maraîchage, foie gras) sont souvent perçus comme des marginaux. Concernant l'identification des difficultés auxquelles sont confrontés les agriculteurs, un certain nombre d'élus évoque le manque de rentabilité des exploitations, ainsi que leur vulnérabilité face à la mondialisation et face aux politiques agricoles. D'autres, plus rares, évoquent le problème du

manque de terres disponibles à proximité des exploitations, poussant les agriculteurs à en chercher plus loin. *"Il y a beaucoup d'agriculteurs et certains sont parfois coincés ; ils doivent aller chercher des terrains dans les communes environnantes. [...] Avant, les terres étaient autour de la ferme. Aujourd'hui les terres sont beaucoup plus éparpillées [...]. Ce n'est pas forcément économiquement viable à long terme, il y a le coût de l'essence"*. Si ces élus font l'effort de s'imaginer un instant à la place des agriculteurs pour saisir les problèmes auxquels ils doivent faire face, tous ne se donnent pas cette peine. *"Oh, les agriculteurs sont de nature à se plaindre... je ne connais pas leurs difficultés réelles, mais je pense que les agriculteurs sortent un meilleur revenu que les ouvriers à l'usine"*. On constate de plus que certains élus ont une vision déréalisée de l'agriculture. Les élus adoptent une entrée par l'espace agricole, entendu comme le "paysage", et non par l'acteur agricole, dont le métier n'est pas reconnu à part entière. A l'instar de ce que l'on trouve dans les documents d'urbanisme, les nouvelles fonctions de l'agriculture sont valorisées dans les discours des élus (préservation du patrimoine, de l'environnement) plus que la production de biens alimentaires. Il y a un consensus sur la nécessité de maintien de l'agriculture mais l'acteur agricole est très peu présent dans le discours de l'aménagement (Duvernoy I., 2005).

5 DISCUSSION/CONCLUSION

En termes de systèmes de production et de commercialisation, la diversité observée sur notre territoire d'étude rappelle celle identifiée dans d'autres systèmes périurbains (Jarrige et al., 2003). Cependant, elle reflète en partie la diversité du territoire en question, de la diversité de sa géographie physique et ne peut à elle seule convaincre des effets de la périurbanisation sur l'adaptation des systèmes de production d'autant que la tendance générale depuis plusieurs années va plutôt à la spécialisation (arrêt de la production laitière, trop contraignante, au profit de la volaille hors-sol ou de l'élevage bovins viande) et les cultures "atypiques" ont plutôt tendance à disparaître, faute de valorisation en matière de qualité des produits, de certification (c'est le cas de l'ail ou de la vigne, mais pour d'autres raisons). Malgré tout apparaissent certains signes des effets de la proximité de la ville en termes de valorisation, avec certains cas de vente directe (à la ferme, systèmes des paniers ou insertion dans les AMAP) qui indiquent que certains modifient leurs pratiques de commercialisation. Quant aux logiques foncières identifiées sur la zone d'étude, elles ne semblent pas correspondre à ce que Jarrige *et al.* (2003) identifient comme un passage généralisé à un intérêt patrimonial plus que productif dans le cas des territoires périurbains et la majorité des logiques observées sur le territoire charnière correspond encore à la recherche de satisfaction de l'outil de travail. Concernant le niveau des élus locaux, il apparaît qu'une majorité d'entre eux adopte une attitude relativement passive vis-à-vis de la dynamique d'urbanisation, celle-ci n'étant pas perçue comme une menace pour l'agriculture. D'une certaine manière, ces élus semblent ne pas avoir atteint le « seuil l'urbanisation » limite entraînant une prise de conscience et une réelle prise en main de la question. Il semble en aller de même pour les agriculteurs. Or, le fait qu'agriculteurs et élus estiment ne pas avoir atteint ce « seuil d'intervention » ne signifie par l'absence de menace pour l'agriculture.

Par ailleurs, dans l'état actuel des choses, les scènes de négociation autour de la question agricole sont inexistantes, les différents acteurs n'étant pas coordonnés. Il manque un échelon de discussion entre institutions et agriculteurs. Ainsi la ressource agricole n'est-elle que partiellement identifiée comme telle par les différents acteurs, et n'est ni activée ni valorisée. Pourtant, la situation n'est pas bloquée. La majorité des élus a encore une sensibilité assez forte à la question agricole : ils reconnaissent plusieurs fonctions à l'agriculture et ont une connaissance relativement juste de la situation des agriculteurs de leur territoire. De plus, les agriculteurs ne sont pas encore figés dans une position défensive vis-à-vis de l'urbanisation. Par conséquent, l'organisation d'ateliers participatifs confrontant élus, agriculteurs, acteurs agricoles, acteurs institutionnels et autres, éventuellement à

l'initiative d'un médiateur, pourrait permettre un partage de points de vue fructueux, une réflexion sur les ressources du territoire et la place dévolue à l'agriculture.

Dans tous les cas, on peut s'interroger sur les raisons de la faiblesse des signaux d'une agriculture périurbaine. Le phénomène périurbain est-il trop récent ? Ou bien trop peu intense ? Ou encore effacé au regard de la conjoncture et de l'ampleur des autres problèmes auxquels les agriculteurs ont-à faire face ? Cela soulève alors de nombreuses questions génériques sur les effets de seuil (temporel et/ou d'intensité) au-delà desquels peuvent émerger les signaux de l'agriculture périurbaine. A partir de quels seuils la valorisation remplace-t-elle la simple adaptation ? A partir de quels seuils des adaptations, innovations, formes de valorisation du contexte apparaissent-elles au niveau des systèmes de production et de commercialisation ? Au niveau des portefeuilles d'activité ? Au niveau des modes de gestion du foncier ? Ou encore des modes de coordinations et de communication entre agriculteurs et avec les autres acteurs du territoire ?

6 BIBLIOGRAPHIE

- BERNARD C., DUVERNOY I., DUFOUR A., ALBALADEJO C., 2006, Les relations sociales des agriculteurs périurbains : quelles articulations au territoire ? *Cahiers Agricultures*, vol. 15, n°6, pp. 529-534.
- BONERANDI E., 2005, Devenir des espaces ruraux en crise et élus locaux. L'exemple de la Thiérarchie, *Ruralia* (<http://ruralia.revue.org/document182.html>).
- BONERANDI E., LANDEL P.A., ROUX E., 2003, Les espaces intermédiaires, forme hybride : ville en campagne, campagne en ville, *Revue de géographie alpine*, T. 91, n°4, pp. 67-79
- BRYANT CR., 1995, The role of Local Actors in Transforming the Urban Fringe, *Journal of Rural Studies*, vol. 11, n°3, pp. 255-267.
- BRYANT CR., 1997, L'agriculture périurbaine : l'économie politique d'un espace innovateur, *Cahiers Agricultures*, n°6, pp. 125-130.
- DEBARBIEUX B., 2005, "Obsolescence ou actualité des objets géographiques modernes ? A propos de la ville, de la campagne, du périurbain et de quelques autres objets conventionnels", in : S. ARLAUD, Y. JEAN, D. ROYOUN (ed.), *Rural-urbain, Nouveaux lieux, Nouvelles frontières*, PUR, Rennes, pp. 33-43.
- DORIN B., PAILLARD S., 2009, *Agricultures et alimentations du monde en 2050 : scénarios et défis pour un développement durable*, INRA, CIRAD, Montpellier, 195 p.
- DUVERNOY I., 2002, Espace agricole périurbain et politiques communales d'aménagement : l'exemple de l'agglomération albigeoise, *Cybergeo*, 14 p.
- DUVERNOY I., JARRIGE F., MOUSTIER P., SERRANO J., 2005, Une agriculture multifonctionnelle dans le projet urbain : quelle reconnaissance ? Quelle gouvernance ?, *Les Cahiers de la Multifonctionnalité*, n°8, pp. 87-104.
- GERMAIN P., LE GUEN R., THAREAU B., 2006, La re-territorialisation du développement agricole : le cas de l'agriculture périurbaine d'Angers, *Revue D'Economie Régionale et Urbaine*, n°3, pp. 373-392.
- GUERINGER A., 2008, "Systèmes fonciers locaux" : une approche de la question foncière à partir d'études de cas en moyenne montagne française, *Géocarrefour*, vol. 83, n°4, pp. 321-329.
- GUMUCHIAN H., PECQUEUR B., 2007, *La ressource territoriale*, Paris, Economica, Anthropos, 252p.
- JARRIGE F., 2004, Les mutations d'une agriculture méditerranéenne face à la croissance urbaine : dynamique et enjeux autour de Montpellier, *Cahiers Agricultures*, vol. 13, n°1, pp. 64-74.

- JARRIGE F., JOUVE A.-M., NAPOLEONE C., 2003, Et si le capitalisme patrimonial foncier changeait nos paysages quotidiens ? *Courrier de l'environnement de l'INRA*, n°49, pp. 13-28.
- LE BART C., 2003, *Les maires : sociologie d'un rôle*, Presses Universitaires du Septentrion, 222 p.
- LOUDIYI S., LARDON S., LELLI L., 2010 (*à paraître*), Can agriculture be a territorial resource in periurban territories ? The case of an inter-municipal structure 'Volvic Sources et Volcans', *Actes du séminaire franco-italien "Gestion de l'agriculture dans les territoires périurbains"*, Pise, Scuola superiore Sant'Anna, 12 p.
- MORARDET S., 1994, *Pratiques et stratégies foncières des agriculteurs*, Etudes, n°14, Ed. Cemagref.
- PROST B., 1991, Du rural au périurbain : conflit de territoire et requalification de l'espace, *Revue de Géographie de Lyon*, vol. 96, n°2, pp. 96-103.
- PROST B., 2001, Quel périurbain aujourd'hui ? *Geocarrefour*, 76, n°4, pp. 283-288.
- SERRANO J., 2005, Quel équilibre entre urbanisation et préservation des espaces agricoles périurbains ? Le cas d'une agglomération moyenne, *Développement durable et territoires*, Dossier 4 : "La ville et l'enjeu du Développement Durable", (<http://developpementdurable.revues.org/index1605.html>).
- THOMSIN L., 2005, Un concept pour le décrire : l'espace rural urbanisé, *Ruralia* (<http://ruralia.revues.org/document250.html>).
- VIANEY G., 2005, Entre conception de l'exercice du métier et représentation de l'activité agricole en périurbain : esquisse d'une analyse des logiques foncières, *Les Cahiers de la Multifonctionnalité*, n°8, pp. 105-114.