



Comment améliorer la prise en compte des agriculteurs dans la gouvernance foncière territoriale ?

F. Alavoine Mornas, Christine Léger Léger-Bosch

► To cite this version:

F. Alavoine Mornas, Christine Léger Léger-Bosch. Comment améliorer la prise en compte des agriculteurs dans la gouvernance foncière territoriale ?. Symposium PSDR 3 "les chemins du développement rural", Jun 2012, Clermont-Ferrand, France. 20 p. hal-01118803

HAL Id: hal-01118803

<https://hal.science/hal-01118803>

Submitted on 20 Feb 2015

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.

Comment améliorer la prise en compte des agriculteurs dans la gouvernance foncière territoriale ?

Auteurs : Alavoine-Mornas Françoise (1), francoise.alavoine-mornas@irstea.fr,
Léger Christine (2), christine.leger@irstea.fr

(1) Irstea, centre de Grenoble, UR Développement des territoires montagnard.

2, rue de la papeterie, BP 76 - 38402 Saint Martin d'Hères Cedex

Tél. : 04 76 76 27 27

(2) Irstea, centre de Clermont-Ferrand, UMR METAFORT.

Campus universitaire des Cézeaux, 24 avenue des Landais. BP 50085 – 63172 Aubière cedex

Tél. : 04 73 44 06 00

✉ **auteur correspondant : Alavoine-Mornas Françoise**

Mots-clés (5 max.) : périurbain, agriculture, foncier, gouvernance, exploitation agricole

La communication est issue du projet **POPFONGO**, région Rhône-Alpes

1. Résumé de la communication

La nécessité de préserver les espaces agricoles des zones périurbaines est aujourd'hui largement affirmée dans le discours public. Dans le contexte actuel de territorialisation de l'action publique, les décideurs des différents échelons territoriaux sont interpellés dans leur capacité à assurer la préservation de ces espaces dont les enjeux se cristallisent souvent autour de la question foncière. Pour construire une véritable gouvernance foncière territoriale à laquelle les agriculteurs soient intégrés, il est nécessaire de comprendre leurs logiques d'action foncière et leur positionnement vis-à-vis des acteurs locaux, notamment de la puissance publique : notre communication apporte des éléments de réponse à ces questions.

Dans le cadre du projet POPFONGO (PSDR Rhône-Alpes), nous avons conduit une enquête auprès d'un échantillon d'agriculteurs de trois zones périurbaines de la région Rhône-Alpes. Nous avons identifié dans les propos des agriculteurs interrogés leurs décisions foncières et leurs positionnements autour de la question foncière, ainsi que les raisons qu'ils citent eux-mêmes pour les justifier. Nous avons mis en évidence l'influence du contexte périurbain sur ces décisions et ces positionnements. Nous avons ensuite identifié quatre logiques d'action foncière dans lesquelles s'inscrivent les décisions et les positionnements des agriculteurs, faisant apparaître une soumission ou différentes natures de réactivité au contexte. Les agriculteurs enquêtés ont également exprimé les difficultés qu'ils ressentent dans leurs relations aux autres acteurs locaux et les points de blocage qui les empêchent d'exprimer leurs attentes et de prendre une part effective à la décision publique foncière territoriale.

Ces différents éléments nous ont permis de préciser la position actuelle des agriculteurs parmi les acteurs locaux et de suggérer des pistes pour une meilleure prise en compte des agriculteurs dans une gouvernance foncière territoriale en construction. Il s'agirait notamment d'assurer une meilleure connaissance mutuelle des acteurs, de mettre en place des structures permettant une véritable coordination de ces acteurs, de revoir les règles d'organisation de la décision foncière et des règles d'urbanisme.

L'originalité de ce travail réside notamment dans la méthodologie adoptée, qui vise à identifier dans les propos des agriculteurs les déterminants de leurs décisions foncières tels qu'ils les ressentent eux-mêmes. Cette approche permet de rendre compte de leur univers de décision et de mieux comprendre les postures qu'ils adoptent face aux autres acteurs locaux.

Communication

Introduction

Les agriculteurs restent, en termes de surfaces occupées, les principaux gestionnaires de l'espace dans les zones rurales ou périurbaines. Or, bien que l'agriculture, au travers de sa multifonctionnalité, soit aujourd'hui largement reconnue comme un élément clé de l'aménagement du territoire, les voix des agriculteurs peinent à se faire entendre dans le débat public, et l'artificialisation des terres agricoles se poursuit. La question du maintien de l'agriculture dans les espaces périurbains se cristallise souvent autour des enjeux fonciers, car même si les projets de territoires – tels que les ScoT (Schémas de Cohérence territoriale), les projets d'agglomération, les chartes diverses – prennent en compte l'agriculture et affirment la nécessité de préserver les espaces agricoles, dans les faits ces espaces jouent encore souvent le rôle de réserves foncières pour l'urbanisation. L'étalement urbain conduit à des recompositions des espaces agricoles mais aussi à de profondes modifications des conditions d'exercice de leur activité par les agriculteurs. Ces recompositions, ces nouveaux projets de territoires et leur inscription par rapport aux injonctions réglementaires se font dans un contexte de territorialisation de l'action publique, qui nécessite une réflexion sur la gouvernance à mettre en œuvre au niveau territorial. De plus, les décideurs publics ont peu de retours sur la manière dont sont perçus par les agriculteurs les outils d'intervention qu'ils mettent en place pour aider à la préservation de l'agriculture. Il se pose donc à eux la question de la place des agriculteurs dans une gouvernance foncière territoriale en émergence, et des moyens qui pourraient être mis en œuvre pour améliorer leur participation à cette gouvernance.

Notre communication a pour objectif d'apporter des éléments de réponse à ces questions, en examinant le point de vue des agriculteurs : comment prennent-ils leur décisions foncières et sous l'influence de quels facteurs ? Dans quelles logiques d'action foncière s'inscrivent-ils ? Quel est leur positionnement vis-à-vis des acteurs locaux ? Enfin quelles sont les difficultés qu'ils expriment pour expliquer ce positionnement ? En nous appuyant sur les résultats de travaux conduits sur les logiques foncières des agriculteurs en contexte périurbain, dans le cadre du projet PSDR Rhône-Alpes POPFONGO, nous présenterons une étude de cas menée dans trois terrains d'étude de la région Rhône-Alpes. Après avoir décrit la méthodologie adoptée pour approcher le contexte de décision des agriculteurs, nous montrerons que leurs décisions foncières et leurs positionnements sont fortement influencés par le contexte périurbain, et qu'ils s'inscrivent dans des logiques d'action foncière qui traduisent leur soumission au contexte, par choix ou par nécessité, ou différents types de réactivité. Nous en déduirons le positionnement des agriculteurs périurbains parmi les acteurs locaux du foncier, et terminerons en suggérant des pistes d'amélioration de la gouvernance foncière territoriale pouvant conduire à une meilleure prise en compte de l'agriculture dans les politiques publiques et les projets territoriaux d'aménagement.

Les espaces périurbains : des contraintes pour l'exercice de l'agriculture

L'étalement urbain, largement réalisé aux dépens des espaces agricoles, a modifié les structures spatiales de ces espaces et le fonctionnement des exploitations agricoles. La proximité de la ville offre certaines opportunités aux agriculteurs : elle peut leur faciliter l'exercice d'une double activité (double activité du chef d'exploitation, ou double activité au sein du ménage ou parmi les associés en cas de forme sociétaire) ; la présence de consommateurs urbains intéressés par les produits locaux peut conduire certains agriculteurs à développer des circuits courts de commercialisation (Alavoine-Mornas, Giraud, 2005) ; de façon plus large, Laurens (2009) évoque l'ouverture du « *champ des probables et des possibles* » et estime que le contexte d'incertitude qui caractérise les espaces périurbains peut être aussi « *une source possible de créativité, d'imagination dont les acteurs peuvent se saisir* ». Cependant, d'autres particularités des espaces périurbains constituent des contraintes pour le fonctionnement des exploitations agricoles et peuvent mettre en péril leur pérennisation.

L'espace périurbain est d'abord caractérisé par une forte concurrence pour l'usage des sols : l'extension de l'habitat, l'aménagement de zones d'activités, ou encore les infrastructures de transport, entrent en concurrence avec les usages agricoles de la terre. Le prix des terres agricoles est tiré vers le haut en raison de la probabilité de conversion vers un usage résidentiel et de l'anticipation de la croissance de la rente foncière

avec l'extension urbaine (Cavailhes, Wavresky, 2002 ; Jouve, Napoleone, 2003). Les stratégies patrimoniales et spéculatives des propriétaires fonciers accroissent la vitesse de changement d'usage des sols (Jarrige, Jouve, Napoleone (2003). Les agriculteurs connaissent alors des difficultés d'accès au foncier : d'une part, en raison de la raréfaction de la ressource foncière, car au-delà des concurrences d'usage entre différents acteurs s'ajoute la concurrence entre exploitants agricoles, tant pour l'achat que pour la location des terres ; d'autre part, en raison des niveaux de prix qui, à la location comme à l'achat, deviennent incompatibles avec les possibilités des agriculteurs. A titre indicatif, selon des données communiquées par la SAFER Rhône-Alpes, la valeur moyenne des terres agricoles est de 1€/m² (moyenne 2006-2007-2008), alors que le prix moyen des terres en voie d'artificialisation est de 16,50€/m² (cette moyenne cachant des disparités, et notamment le prix encore plus élevé des terrains à bâtir : 25,20 €/m²).

Par ailleurs, l'anticipation de la rente foncière conduit à un phénomène de rétention foncière de la part des propriétaires – parfois agriculteurs en exercice ou à la retraite –, qui hésitent à louer leurs terres à des agriculteurs et à s'engager dans des baux écrits, voulant garder la maîtrise de leur foncier pour le vendre au cas où celui-ci deviendrait constructible. On observe donc une tendance à la précarisation du foncier, les propriétaires privilégiant les accords verbaux.

Une deuxième particularité des zones périurbaines réside dans la multiplication des projets d'aménagement et de développement économique, réalisés à l'initiative de l'État ou des collectivités locales et territoriales : construction d'habitations, de zones d'activité, de routes et d'autoroutes... Or, face à des projets d'aménagement, les espaces agricoles sont souvent considérés comme des réserves foncières mobilisables à tout moment, tandis que les effets sur les exploitations agricoles sont méconnus (Léger et al., 2011). Si l'emprise effective d'un aménagement sur le sol peut être chiffré, en termes de surface artificialisée, les effets indirects sur le fonctionnement des exploitations agricoles ne sont généralement pas envisagés, notamment le climat d'incertitude accru dans lequel les agriculteurs doivent exercer leur activité économique et prendre leurs décisions stratégiques.

Enfin, l'extension urbaine conduit à une imbrication entre les espaces agricoles et les espaces urbanisés avec des conséquences nombreuses pour les exploitations (Alavoine-Mornas, Giraud, 2004). Le mitage des espaces agricoles, la dispersion du parcellaire des exploitations, la proximité spatiale entre agriculteurs et nouveaux résidents génératrice de tensions et de conflits (Torre, Caron, 2005), la circulation automobile accrue sur les routes et les aménagements routiers compliquant, voire interdisant, le déplacement des engins agricoles..., sont autant d'aspects que les agriculteurs doivent prendre en compte et qui nécessitent de leur part des adaptations de leurs systèmes d'exploitation et de leurs pratiques.

Ainsi, les spécificités du contexte périurbain, au-delà de leurs impacts directs sur la structure et le fonctionnement des exploitations agricoles, ont deux grandes conséquences sur le processus de décision des agriculteurs. Elles conduisent d'abord à une augmentation des incertitudes auxquelles sont confrontés les agriculteurs au moment de prendre une décision. Certes, quel que soit le lieu de leur activité, les agriculteurs sont confrontés à diverses incertitudes tels que les aléas climatiques qui peuvent impacter les rendements, la volatilité des prix sur des marchés mondialisés, les aléas de la commercialisation et des évolutions de la demande de la part des consommateurs... Cependant, il s'y ajoute dans les espaces périurbains l'incertitude majeure qui touche à l'avenir de leur terres – leur outil de travail – en raison des possibilités de changements d'affectation de ces terres et des décisions de reprise par les propriétaires, ou encore des risques d'expropriations décidées pour la réalisation de projets d'aménagement, pouvant les priver brutalement d'une partie de leur SAU¹. Des difficultés liées au voisinage ou à la circulation des engins agricoles peuvent surgir à tout moment et là aussi les contraindre à des adaptations dans le choix de leurs productions, la localisation de leurs activités ou leurs horaires de travail.

D'après Gomez (2006), l'incertitude naît lorsque, d'une part, « *le futur ne peut être déduit du passé* » et, d'autre part, « *qu'il dépend des comportements simultanés des autres acteurs économiques* » : il s'agit là d'une « *incertitude radicale* ». Or, les agriculteurs périurbains se trouvent précisément dans ce type de situation : il leur est de plus en plus difficile de s'appuyer sur des données passées pour prendre une décision, le contexte étant en constante évolution, et du fait que les « *règles du jeu futur* » ne sont pas fixées,

¹ SAU : Surface Agricole Utile

dépendant des décisions des autres acteurs locaux (changements de zonages des POS/PLU², reprise de terres par les propriétaires, conflits de voisinage...).

La deuxième conséquence de cette situation réside dans une complexification du contexte dans lequel l'agriculteur prend ses décisions et, par conséquent, une complexification de son processus de décision. La multiplication du nombre des acteurs et des éléments de contexte, tous en évolution, rendent d'autant plus délicates les prises de décision des agriculteurs qui doivent intégrer dans leur raisonnement un grand nombre de facteurs extérieurs à leur exploitation, et même extérieurs à l'agriculture : orientations des politiques de développement de la commune, nuisances potentielles de leur activité sur les résidents voisins, stratégies possibles de leurs propriétaires fonciers...

Toutes ces contraintes impactent l'ensemble du fonctionnement des exploitations agricoles et tout particulièrement la manière dont les exploitants prennent leurs décisions foncières. Or le foncier, qu'il soit considéré dans sa dimension patrimoniale ou en tant qu'outil de travail pour l'activité agricole, est au centre d'enjeux essentiels pour les agriculteurs périurbains. Le foncier, notamment le foncier agricole, est aussi au cœur des enjeux de développement des territoires et sa prise en compte dans l'action publique nécessite de la part des décideurs une connaissance des modalités de prise de décision des agriculteurs. C'est la raison pour laquelle nous avons cherché à comprendre précisément en quoi le contexte périurbain influence les décisions foncières des agriculteurs mais aussi la manière dont ceux-ci se positionnent vis-à-vis des autres acteurs locaux.

Comment approcher les comportements fonciers des agriculteurs périurbains ?

Les limites d'une approche par les stratégies foncières

Différents cadres théoriques ont jusqu'à présent été mobilisés pour analyser les stratégies foncières des agriculteurs périurbains. Dans le registre de l'analyse économique, Jouve et Napoleone (2003) ont distingué trois types de stratégies : une stratégie de stabilité ou d'extension foncière visant le maintien de l'activité agricole et se traduisant par une demande foncière, parfois opportuniste ; une stratégie de rétention foncière patrimoniale dans l'optique d'une spéculation ultérieure ; et une stratégie d'offre foncière – notamment en cas de constructibilité – lors du départ à la retraite ou pour récolter les fonds nécessaires à la réalisation d'un projet. Cette typologie part du principe que ces stratégies sont principalement déterminées par les mécanismes économiques de rente. Ceux-ci conditionnent donc, selon cette étude, les modes de gestion des sols (activité agricole, vente, rétention...), mais aussi les choix d'acquisition foncière des agriculteurs (donc la taille et le statut des exploitations), les systèmes de production, la destination de la production et l'organisation du travail. Les déterminants entrepreneuriaux des choix des agriculteurs ne sont cependant pas précisés.

Alavoine-Mornas et Giraud (2004), dans une démarche d'agronomes, ont identifié différentes stratégies foncières en termes d'évolution de la surface exploitée, qui ont été rapprochées des caractéristiques des systèmes d'exploitation et de la phase dans le cycle de vie de l'exploitation : stratégie d'agrandissement par achat ou location selon le taux de propriété initial et les objectifs patrimoniaux ou entrepreneuriaux ; stratégie de maintien de la SAU en propriété pour des petites exploitations, de la part d'exploitants âgés en vue d'une transmission de leur patrimoine, ou pour des productions ne nécessitant qu'une petite SAU ; stratégie de diminution de la SAU, soit pour des exploitants proches de la retraite, soit pour des exploitants jeunes en cours de réorientation de leur activité (changement de productions, pluriactivité). Cependant, les « stratégies » qui sont décrites dans les résultats ci-dessus sont en fait le fruit de suites de décisions foncières prises par les exploitants : acheter, vendre ou louer des parcelles. Elles traduisent une cohérence d'ensemble donnée par l'observateur, a posteriori, à l'ensemble de ces décisions. Il apparaît en outre, au travers de ces travaux comme de ceux conduits par Jarrige (2004) que les stratégies foncières des agriculteurs ne peuvent être dissociées des décisions et des projets concernant le système de production, de ses caractéristiques techniques, ainsi que des dynamiques des filières, des opportunités, etc.

² POS : Plan d'Occupation des Sols. PLU : Plan Local d'Urbanisme.

La littérature tend donc à considérer les décisions foncières des agriculteurs comme des ensembles cohérents et rationnels constituant des *stratégies*. La notion de stratégie pour une entreprise suppose en fait l'existence d'un ensemble d'actions ou d'intentions finalisées, en vue de la poursuite d'objectifs stratégiques (Lorino, Tarondeau, 2010). Or les agriculteurs périurbains, nous l'avons montré précédemment, se trouvent souvent dans un contexte si contraint et si empreint d'incertitudes, qu'il leur est précisément très difficile de définir une véritable stratégie sur le moyen ou le long terme.

Par ailleurs, selon Simon (1973) les acteurs économiques ne prennent pas toujours leurs décisions selon une rationalité substantive (cas où un objectif associé à un ensemble de caractéristiques de l'environnement ne peut produire qu'une seule solution), mais plutôt selon une rationalité procédurale faisant appel à un raisonnement approprié et prenant en compte une diversité de facteurs. Ce même auteur estime que l'intérêt est alors davantage d'étudier les procédures appliquées pour prendre la décision que d'observer uniquement ses résultats.

Nous avons donc pour notre part cherché à aborder la question foncière au niveau des exploitations agricoles de façon à nous affranchir de cette notion de *stratégie* et à identifier les déterminants des *décisions* foncières des agriculteurs, en nous situant au plus près de leur contexte de prise de décision.

Une approche originale fondée sur les décisions foncières et les raisons qui les motivent)

Pour aborder le comportement des agriculteurs en matière de foncier, nous avons fait les choix suivants :

- nous nous sommes intéressés à l'ensemble des actes, décisions et positionnements des exploitants relatifs directement à leur foncier ou liés au foncier de façon plus ou moins directe ; ainsi, derrière le mot « *décision* » que nous utilisons dans cet article pour simplifier, nous incluons des *actions foncières* effectives telles que acheter, vendre, louer avec ou sans bail ; des *décisions foncières* telles que augmenter, diminuer sa surface ; des *décisions* ou des *positionnements* liés plus ou moins directement au foncier, tels que : avoir ou ne pas avoir de relations avec les propriétaires, accepter de payer un bail en espèces ; ne pas accepter une augmentation du prix de la location...
- nous avons identifié les raisons que les agriculteurs expriment eux-mêmes pour justifier leurs décisions foncières et leurs positionnements, c'est-à-dire telles qu'ils les ressentent eux-mêmes ;
- nous avons replacé chacune des décisions foncières et ses justifications dans le contexte précis de la prise de décision : en prenant en compte l'environnement externe de l'exploitation ainsi que ses caractéristiques internes et son fonctionnement, nous avons cherché à recréer l'univers de décision des exploitants (Gueringer, 2008).

Cette approche présente plusieurs avantages. Elle permet de comprendre comment les ressentis des agriculteurs et les représentations qu'ils se font de leur univers de décision – et tout particulièrement du contexte périurbain et de leurs relations avec les autres acteurs locaux – sont intégrés dans leurs processus de décisions. Elle évite ensuite d'en rester à une interprétation simplificatrice des actions et décisions foncières des exploitants. Elle permet enfin d'éviter le recours à la notion de *stratégie* foncière, qui ne nous paraît pas appropriée en contexte périurbain. Cette approche concourt à rendre compte de la diversité agricole et des recompositions identitaires émergentes (Bertrand, 2010) ainsi que de la complexité de l'environnement que les agriculteurs sont amenés à prendre en considération. Elle permet enfin d'appréhender comment les agriculteurs se positionnent dans les jeux d'acteurs locaux, à quelles tensions ils sont confrontés, quelles coordinations et quels arrangements ils mettent en place, et finalement quelle place ils prennent – ou pourraient prendre – dans une gouvernance foncière effective ou en émergence.

Une étude de cas en Rhône-Alpes

Trois terrains d'étude

Dans le cadre du projet POPFONGO consacré aux dispositifs de gouvernance foncière des espaces agricoles et naturels périurbains (projet PSDR Rhône-Alpes), nous avons réalisé une étude empirique dans trois zones périurbaines de la région Rhône-Alpes : Saint-Etienne métropole, Communauté d'agglomération du Pays Viennois, Communauté d'agglomération du Pays Voironnais. Ces trois intercommunalités présentent des

problématiques périurbaines marquées et constituent par conséquent des terrains d'étude appropriés à nos objectifs. Le travail s'est principalement appuyé sur une enquête auprès d'agriculteurs des trois terrains d'étude (au total, 39 exploitants enquêtés). Il a été complété, dans le Pays Voironnais, par une série d'entretiens auprès d'acteurs institutionnels et professionnels locaux concernés à différents titres par les questions foncières agricoles, en vue de mettre en perspective les discours des agriculteurs et leur positionnement dans la gouvernance foncière territoriale.

Les exploitations agricoles de ces zones sont confrontées, à des degrés divers, au développement de l'urbanisation. Ainsi, dans la Communauté d'Agglomération de Saint-Etienne métropole, les exploitations enquêtées sont situées dans la Vallée du Gier. Cette zone, entre Saint-Etienne et Lyon, contrainte entre le massif du Pilat et les monts du Lyonnais, est aujourd'hui territoire d'accueil des populations actives de Lyon ou de Saint-Etienne, tandis que la congestion de l'axe autoroutier A47 a conduit à projet de doublement sur ces mêmes coteaux.

La Communauté d'Agglomération du Pays Viennois est un territoire du sillon rhodanien, concerné par des enjeux routiers et ferroviaires importants, au niveau national mais aussi européen. L'espace y est contraint par une topographie de vallée. Il est concerné par l'accueil résidentiel de populations actives de Lyon, et par des perspectives de développement économique importantes malgré le manque d'espace, dues à la proximité d'un axe de transport majeur au niveau européen et de l'agglomération lyonnaise, et aux besoins de surface notamment pour les activités de logistique.

Enfin la Communauté d'Agglomération du Pays Voironnais, au nord de Grenoble, est marquée par un net gradient de périurbanisation : la partie sud est confrontée à une forte urbanisation avec de l'habitat, des infrastructures de transport, des zones d'activité dont les perspectives de développement sont à l'origine d'importantes tensions locales ; le nord du Pays Voironnais est plus rural, sans être pour autant exempt de développement résidentiel, en particulier autour du Lac de Paladru dont l'attrait suscite un développement touristique.

Échantillonnage des exploitations enquêtées : diversité des localisations et des systèmes de production

Les 39 exploitations enquêtées illustrent une diversité de localisations, de systèmes de production, de superficies exploitées, de dispersion spatiale, de répartition de la surface entre faire-valoir direct et indirect, de distance au centre urbain le plus proche. Quelques éléments descriptifs sont donnés dans le tableau 1.

Tableau 1 : présentation succincte des exploitations enquêtées

Production principale	Nombre d'exploitations	SAU moyenne	%propriété
Bovins lait	9	72	31%
Bovins viande	4	79	23%
Grandes cultures	14	67	46%
Arboriculture	4	20	83%
Maraîchage	4	5	78%
Autres (caprins, équins)	4	10	51%

Ainsi, la SAU des exploitations s'échelonne de 0 (cas d'un élevage caprin hors-sol) à 150 ha, tandis qu'on rencontre, sur le plan du faire-valoir, des exploitations totalement en propriété ou totalement en fermage, avec toutes les situations intermédiaires. Notons que le tableau ci-dessus mentionne l'atelier principal de production, mais que beaucoup d'exploitations ont une ou des productions secondaires. Par exemple, dans le Pays Voironnais, plusieurs exploitations produisent des noix (aire d'appellation de la noix de Grenoble), ailleurs certaines exploitations produisent des fruits en complément d'autres productions.

Enquête en exploitation : des entretiens semi-directifs

L'enquête a été conduite sous forme d'entretiens semi-directifs auprès de 39 exploitants sur leur exploitation. L'entretien visait à recueillir des informations sur le système d'exploitation, sur l'histoire foncière de

l'exploitation, ainsi que sur les différentes décisions foncières et leurs justifications (ces deux dernières parties étant réalisées au vu d'une carte parcellaire de l'exploitation). L'exploitant était également invité à préciser sa connaissance des documents d'urbanisme locaux, le type de relations entretenues avec ses propriétaires le cas échéant, avec la profession agricole, les municipalités, enfin sa position vis-à-vis des outils de gestion du territoire et de préservation de l'environnement. Notre objectif était de faire préciser par l'exploitant les facteurs ayant expliqué chaque décision foncière, partant de l'hypothèse que pour prendre sa décision, tout individu confronte un certain nombre d'éléments du contexte pour justifier cette décision.

Méthode d'analyse : identifier les décisions foncières et leurs justifications

A partir du discours argumentatif de l'exploitant, nous avons établi une liste des décisions³ en matière foncière et la liste des raisons que celui-ci invoque pour justifier et expliquer ses décisions. Nous avons ainsi recensé 346 *décisions foncières* et 664 *raisons* citées pour les expliquer ou les justifier, soit au total 664 couples « *décision/raison* ».

Nous avons considéré que les décisions foncières de l'exploitant pouvaient se rattacher à cinq grandes familles d'action : gestion agricole du parcellaire d'exploitation, gestion patrimoniale, pratiques agricoles, relations sociales (avec les propriétaires et le voisinage, les autres usagers de l'espace) et positionnement vis-à-vis du système institutionnel.

En référence aux justifications énoncées par les agriculteurs, nous avons ensuite associé chaque couple « *décision-raison* » à des facteurs, internes ou externes à l'exploitation, auxquels se réfère la justification de chaque décision. Nous avons relevé six facteurs externes au système d'exploitation⁴ :

- Les tensions liées au marché foncier, à l'usage et à la propriété, parmi lesquelles on trouve les opportunités de rente pour le propriétaire qui rendent le fermage incertain, ou encore la surenchère des prix à l'achat et à la location,...
- La vision de l'agriculture périurbaine par les élus et les citoyens ;
- Les changements spatiaux et les imbrications entre milieux agricole et urbain qui conduisent à la cohabitation entre agriculteurs et résidents urbains ;
- Les projets de développement et les politiques territoriales d'aménagement et d'urbanisme ;
- Le contexte socio-économique d'ensemble (PAC⁵, prix des matières premières,...)
- Les aspects relationnels, faisant référence aux relations entretenues par les agriculteurs avec leur famille, leurs voisins, les propriétaires fonciers,...

Sept facteurs internes au système d'exploitation ont été relevés dans le discours des exploitants. Ils concernent la phase de l'exploitation, l'état d'esprit de l'exploitant vis-à-vis de l'avenir de son exploitation, la vision qu'il a du développement de son exploitation, le système d'exploitation, le rapport au sol, l'histoire foncière de l'exploitation et le raisonnement économique.

Les couples « *décision-raison* » ont été traités dans leur globalité, puis dans un deuxième temps, nous avons fait porter l'analyse sur les seuls couples « *décision-raison* » jugés, à dire d'expert, spécifiques du contexte périurbain au regard des justifications citées par les exploitants (soit 337 couples). Ces couples « *décision/raison* » spécifiques du périurbain ont pu être classés par rapport à quatre logiques d'actions traduisant la plus ou moins grande réactivité de l'exploitant face au contexte périurbain et les formes de cette réactivité.

³ Nous rappelons que les « décisions » foncières que nous identifions et analysons regroupent des actions, décisions et positionnements concernant le foncier ou en lien avec celui-ci.

⁴ Notons que les facteurs externes au système d'exploitation ne sont pas tous spécifiques du contexte périurbain.

⁵ PAC : Politique Agricole Commune

Des décisions foncières et des logiques d'action influencées par le contexte périurbain

Plusieurs raisons pour une même décision foncière

L'un des premiers enseignements de ce travail est de constater qu'une même décision foncière peut être justifiée par plusieurs raisons : selon l'agriculteur mais aussi, pour un même agriculteur, selon le moment, le lieu, la situation de son exploitation, ses projets, la parcelle concernée. Par exemple, l'agrandissement de l'exploitation peut préparer l'installation d'un associé ou un changement d'orientation des productions (raisons internes à l'exploitation), il peut aussi viser à prévenir d'éventuelles pertes de terres dues à des projets d'aménagement (raison externes) ou compenser des pertes effectives de surfaces. Ainsi, en nous plaçant dans l'univers de décision de l'agriculteur, nous pouvons rendre compte des raisons exactes de ses décisions et de leur diversité.

La prédominance des facteurs externes à l'exploitation

L'analyse montre que les décisions foncières et les positionnements des agriculteurs sont majoritairement expliqués par des facteurs externes à l'exploitation (61% des facteurs), parmi lesquels prédominent deux facteurs liés au contexte périurbain : les projets d'aménagement (39%) et les tensions du marché foncier agricole (36%).

Les projets d'aménagement (urbanisation résidentielle, zones d'activité, infrastructures de transport...) impactent les exploitations agricoles de deux manières (Léger, Alavoine-Mornas, 2011). Les effets les plus visibles concernent les terres consommées et les bouleversements spatiaux occasionnés par la réalisation effective de l'aménagement, c'est-à-dire l'après-projet. L'avant-projet, quant à lui, produit un climat d'incertitude qui complexifie les décisions de l'agriculteur : « *On est tellement étranglés de toute part que ça créé un climat d'insécurité. On sait qu'aujourd'hui on a des terres, dans 10 ans on n'en aura peut-être plus* ». Les incertitudes sur l'orientation potentielle des politiques de développement économique et d'urbanisme, sur la nature et l'emprise exactes du projet, sur son calendrier, conduisent souvent les agriculteurs à adopter une position d'attente au lieu d'avancer dans leurs projets : « *on ne pouvait rien faire de pérenne parce qu'à tout bout de champ, on se disait, tiens, c'est encore un morceau qui va filer* ». Les projets d'aménagement impactent notamment le positionnement des agriculteurs face au système institutionnel : « *J'ai participé à leurs réunions, les commissions agricoles et tout ça. Ils m'ont fait perdre beaucoup de temps mais ça m'a permis de voir ce qu'ils pensaient et de leur dire ce que je pense* » ; mais aussi la gestion de leur parcellaire : « *on a pris ces autres parcelles en location parce qu'on est toujours partis du principe qu'il fallait s'agrandir un peu et qu'on en perdrait tout le temps* », ; et leurs pratiques agricoles : « *quand les routes passent ils nous laissent des petits triangles alors pour dire d'occuper on a mis des noyers* » ou encore : « *il est impossible de faire de l'élevage maintenant entre le giratoire et les autoroutes* ». Ces impacts sont d'autant plus marqués que la réalisation des projets se rapproche dans le temps et est validée dans les orientations de développement territoriales : le projet à venir influence alors les décisions de l'agriculteur dans son quotidien (Léger, Alavoine-Mornas, 2011).

L'augmentation du prix de la terre agricole par anticipation de la rente foncière, et son influence sur les stratégies foncières des agriculteurs, sont des questions qui ont été largement abordées dans la littérature (Jarrige, 2004 ; Jouve, Napoleone, 2003 ; Géniaux, Napoleone, 2007 ; Cavailhes, Wavresky, 2002). Il n'est donc pas étonnant que les particularités du marché foncier influencent les décisions foncières et les positionnements des exploitants que nous avons enquêtés. Le prix de la terre agricole empêche les agriculteurs de réaliser certaines acquisitions nécessaires à l'exploitation ; c'est le cas de cet exploitant dont le propriétaire a voulu vendre une parcelle : « *C'était à l'époque 6 francs le mètre carré. C'était le prix d'un terrain agricole. [...] Il nous a dit qu'on lui en avait offert 10 francs le mètre donc on a laissé aller. 10 francs le mètre pour faire du maïs et des céréales, pour amortir ce n'est pas possible !* » La pression foncière entraîne une concurrence accrue entre exploitants pour l'accès à la location : « *Dans le coin il y a de la concurrence entre les exploitations et il est difficile d'avoir accès au foncier* » et conduit aussi à des prix de location élevés que les agriculteurs sont obligés d'accepter s'ils veulent obtenir la location : « *Je pense que je les paye déjà très cher mes locations par rapport à ce qui se pratique dans le coin. C'est qu'au départ quand*

je me suis installé il y avait une énorme pression au niveau des locations de terrains et si on voulait louer un bout de terrain il fallait payer pour. Donc c'est pour ça que mes locations sont élevées par rapport à d'autres locations. ». Les propriétaires fonciers, voulant garder la main sur leurs terres, pratiquent la rétention foncière et imposent souvent des locations précaires : « *Il y a des gens qui ne veulent pas louer car ils pensent que le terrain passera constructible un jour et là ils vont faire en sorte de louer à quelqu'un qui paye en espèce* » ; « *comme ça le gars il se sent toujours propriétaire de ses terres* ». Ainsi, le risque de reprise des terres par leur propriétaire conduit à des incertitudes pour l'agriculteur qui, là encore, peine à bâtir un véritable projet d'exploitation.

Les facteurs internes à l'exploitation ne représentent que 39% des facteurs auxquels se rattachent les décisions des agriculteurs enquêtés, parmi lesquels ressort la vision qu'a l'exploitant du développement et du fonctionnement de son exploitation (33%) : c'est le cas par exemple lorsque l'exploitant veut rationaliser son temps de travail ou son organisation, ou lorsqu'il prend des décisions en fonction de l'évolution qu'il envisage (stabilisation de l'exploitation, augmentation de la production, diversification...). Viennent ensuite le rapport que l'exploitant entretient avec la terre (18%), sur le plan agronomique ou en fonction de la vision qu'il a de la propriété et du fermage, et la phase de l'exploitation dans son cycle de vie (18%), les décisions foncières n'étant évidemment pas les mêmes suivant que l'exploitant est en phase d'installation ou au contraire proche de la retraite. Le système d'exploitation influence aussi les décisions foncières (16%) dans la mesure où les besoins en terre ne sont pas les mêmes selon la production.

Des logiques foncières d'agriculteurs entre soumission et réactivité

Notre analyse nous a conduits à repérer quatre logiques d'action dans lesquelles s'inscrivent les décisions foncières et les positionnements des exploitants interrogés :

- une logique de **soumission** ou de **passivité subie**, est adoptée lorsque l'agriculteur estime ne plus avoir aucun poids dans les décisions locales et/ou que son exploitation n'a plus les ressources nécessaires pour s'adapter. Ce type regroupe toutes les décisions qui traduisent une **obligation**, de la part de l'exploitant, de prendre une décision ou adopter un positionnement, face à des contraintes effectives ou à des éléments de contexte qu'il perçoit comme des contraintes pour son activité ou pour l'agriculture locale en général. Il renonce à faire valoir ses droits ou les besoins de son exploitation car il se sent vaincu d'avance, n'a plus confiance dans « le système », se sent abandonné des élus, n'est pas en position de force,...
Cette catégorie regroupe donc des actes fonciers effectifs que l'exploitant a réalisés par défaut (à la place de ce qu'il aurait voulu faire) par exemple, « *louer sans bail car le propriétaire veut garder la main* » ou des actions qu'il n'a pas réalisées, par exemple : « *ne pas demander d'indemnité d'éviction car j'ai donné ma parole au propriétaire* », « *ne pas acheter en raison de la surenchère du propriétaire, le prix était trop élevé* » ; ainsi que des positionnements traduisant la résignation et l'absence de réaction par rapport au contexte : par exemple, « *ne pas avoir confiance dans les élus* », positionnement dont les justifications citées sont multiples.
- Une logique de **calcul**, pouvant être interprétée comme une **passivité stratégique**, est adoptée quand l'exploitant prend une décision, en apparence inutile ou néfaste à l'exploitation, mais susceptible d'avoir des effets bénéfiques ultérieurement. L'exploitant se projette donc dans l'avenir et ce qui est une contrainte à court terme pourrait être positif pour l'exploitation plus tard, ou est considéré comme stratégique sur un plan technique pour l'exploitation. Il s'agit par exemple d'accepter certaines injonctions de la part des propriétaires (niveau de prix de fermage, réalisation de petits travaux complémentaires comme l'entretien des haies ou la coupe du bois...) afin d'avoir une bonne réputation et de garder dans l'avenir la possibilité de louer des terres ; il peut s'agir aussi de pouvoir tirer parti d'un éventuel passage des terres qu'il exploite en terrain constructible, soit en tant que propriétaire (comportement patrimonial) soit en tant que locataire (possibilité de demander une indemnité d'éviction) ; ou d'accepter une contrainte pour des raisons propres au système d'exploitation (« *payer plus que la moyenne pour une location car la parcelle m'arrange* »).
- Dans beaucoup de situations, l'agriculteur fait preuve de **réactivité adaptative**, notamment en adaptant ses pratiques agricoles. Ce type regroupe tous les cas d'actions, décisions et

positionnements **effectivement mis en œuvre en adaptation à des contraintes du périurbain** : les adaptations du système d'exploitation comme l'abandon de certaines activités, par exemple : « *abandon de l'élevage bovin car le pré de 8 ha qu'on louait a été urbanisé* », ou encore le choix de certaines productions pour s'adapter au contexte, par exemple : « *planter des noyers pour occuper de petites parcelles situées entre des routes* », ou « *faire de l'élevage caprin hors sol car il n'y a pas de surfaces disponibles* » ; les adaptations de pratiques ou d'horaires pour éviter les conflits de voisinage ; l'établissement de relations avec les autres résidents : « *dialoguer avec les voisins pour qu'ils sachent ce qu'on fait et qu'ils comprennent nos pratiques* ». Globalement, dans cette catégorie, on trouve toutes les adaptations susceptibles d'aider au bon fonctionnement et à la vie de l'exploitation dans un contexte contraint, que ce soit sur le plan technique, sur le plan social (relations avec les autres usagers), mais aussi les avantages tirés de la situation sur le plan économique. Ces adaptations visent, face à un contexte qui introduit des perturbations dans le fonctionnement « normal » de l'exploitation, à rétablir un équilibre, à résoudre les tensions, à tenter de retrouver un fonctionnement plus serein de l'exploitation.

- Enfin, l'exploitant peut aussi faire preuve de **combativité**, essentiellement vis-à-vis des collectivités, plus rarement des propriétaires fonciers privés (Ackermann, 2012) en engageant parfois des actions en justice pour faire valoir ses droits ou, collectivement, pour tenter de défendre l'agriculture locale. Ce type regroupe des décisions et des positionnements traduisant de la part de l'exploitant le **refus de se laisser faire**, la volonté de **faire entendre sa voix**, soit par la **négociation** soit par le **conflit**. Ce peut être soit pour défendre ses propres intérêts (« *demandeur une indemnité d'éviction, on ne va pas se laisser faire* » ou « *négozier pour retrouver un terrain fonctionnel* », ou pour défendre l'agriculture périurbaine locale, par exemple : « *se battre collectivement pour conserver des terrains agricoles* » ou « *intégrer un groupe de pression pour nous défendre face aux projets d'aménagement* » ou « *engager un expert foncier ou un conseiller juridique pour se battre contre les menaces d'expropriation* ».

Cette logique combative semble liée positivement à l'âge des exploitants enquêtés : les plus âgés tendraient à manifester davantage de combativité que les plus jeunes. Plusieurs hypothèses peuvent être avancées pour tenter d'expliquer cela : les exploitants plus âgés ont sans doute plus de temps disponible que les jeunes en pleine phase de croissance de leur exploitation, ou parfois occupés aussi par une double activité ; ils ont aussi plus d'expérience et ont eu le temps, au cours de leur carrière, de comprendre le fonctionnement des collectivités ; enfin ils sont peut-être aussi arrivés à un stade où ils n'ont plus rien à perdre, contrairement aux jeunes qui doivent maintenir leur réputation tant parmi les propriétaires fonciers que parmi les autres agriculteurs et les élus.

Ces différentes logiques d'action foncière peuvent être adoptées par le même agriculteur dans des circonstances différentes. Un agriculteur peut par exemple adopter une réaction combative vis-à-vis d'une collectivité pour défendre, face à un projet d'urbanisme, une parcelle stratégique pour son exploitation en termes de localisation ou de qualité agronomique du sol. Il peut aussi faire preuve de calcul vis-à-vis d'un propriétaire foncier, lorsqu'il accepte un niveau élevé de fermage pour une parcelle jugée stratégique. Cependant, tous les exploitants n'adoptent pas les quatre logiques d'action avec les mêmes fréquences, certains par exemple tendant à être plus souvent combattifs, d'autres prenant davantage de décisions foncières dans une logique de soumission.

Des logiques foncières au positionnement dans la gouvernance territoriale

Diverses postures des agriculteurs parmi les acteurs locaux

Les logiques d'action foncière repérées se traduisent par différentes postures des agriculteurs vis-à-vis des acteurs locaux :

- une posture **en retrait de la gouvernance**, soit par manque de capacité (manque de temps, crainte de « ne pas savoir faire »), soit par résignation et fatalisme : cette posture correspond au comportement de soumission observé dans les enquêtes. Certains agriculteurs pensent que leur voix ne sera pas entendue, ou encore ils ont été déçus d'actions passées et n'attendent plus rien des élus. Ils n'ont plus d'espoir, plus de

confiance, certains parlent, pour illustrer la position des agriculteurs par rapport aux élus, du « *combat du pot de terre contre le pot de fer* ». D'autres refusent ce contact car ils estiment ne pas connaître le monde politique et avouent leur incompetence face à des acteurs dont ils reconnaissent pourtant l'importance dans les décisions d'aménagement qui les touchent directement : « *je ne sais pas faire avec les élus* » ou encore « *ce n'est pas mon métier* ».

- **une posture intermédiaire d'observation et/ou d'adaptation** par laquelle l'agriculteur maintient des relations sociales avec les autres acteurs, cherche à être informé des projets d'aménagement de la commune, accepte de mettre en œuvre diverses adaptations de son système d'exploitation et tente de garder une possibilité d'action dans les décisions territoriales futures : cette posture regroupe les logiques d'adaptation et de calcul de la typologie.

- **une posture « proactive »** par laquelle l'agriculteur cherche à prendre une place active dans la gouvernance, en cherchant la négociation voire le conflit, dans une logique combative. C'est pour affirmer ses droits personnels ou défendre l'agriculture locale que cette posture est adoptée, généralement face aux acteurs publics.

Quelles difficultés ressenties par les agriculteurs ?

Au fil de nos entretiens avec les agriculteurs enquêtés, nous avons repéré dans leurs propos l'expression de plusieurs difficultés pouvant expliquer les postures qu'ils adoptent vis-à-vis des autres acteurs locaux, ce qui nous a permis d'avancer dans la compréhension de la gouvernance foncière territoriale. Ces difficultés se cristallisent autour de quatre principaux constats, dont la formulation rapportée ici émane directement du discours des agriculteurs enquêtés et cherche, comme dans le reste de notre travail, à traduire les ressentis, les représentations, le vécu des agriculteurs périurbains.

1. Premier constat : « *Les nouveaux résidents, comme les élus, sont déconnectés des réalités agricoles* ».

Ce premier constat, fréquemment exprimé par les exploitants enquêtés, traduit le **fossé qui s'est créé entre le monde agricole et le reste de la société** et le manque de connaissance des réalités de l'activité agricole par les résidents d'origine urbaine, mais aussi, souvent, par les élus locaux.

Ainsi, les agriculteurs sont confrontés à des critiques et des récriminations de la part des résidents périurbains à propos de leur travail : « *Souvent on nous dit mais le maïs ça consomme beaucoup d'eau mais dans la plaine on a la nappe phréatique dessous alors on n'a jamais irrigué le maïs* ». Eux-mêmes cherchent à s'adapter par le choix de leurs horaires et des précautions diverses dans leur travail, mais ces adaptations peuvent aussi toucher à leur système de production (changement de production par exemple).

Les élus eux-mêmes prennent des décisions, soit sous la pression des résidents non agriculteurs, soit par rapport à des considérations d'intérêt général dans lesquelles les spécificités de l'activité agricole ne sont pas prises en compte, rendant difficile voire parfois impossible certains aspects de l'activité agricole. L'exemple fréquemment cité dans nos enquêtes concerne la circulation sur les routes : divers aménagements routiers comme les ponts, trop étroits pour les engins agricoles, ou les aménagements de sécurité comme les ralentisseurs ou les chicanes, compliquent fortement la circulation des tracteurs ou des engins plus importants : problème d'autant plus gênant pour les agriculteurs que les contraintes, notamment foncières, du contexte périurbain les amènent à exploiter des terres assez éloignées du siège de l'exploitation (parcellaire morcelé et dispersé), donc à se déplacer sur les routes sur de plus longues distances.

2. Deuxième constat : « *Chacun agit selon son propre intérêt* »

Ce constat souligne l'**acuité des conflits d'intérêt** dont certains agriculteurs estiment être les victimes, mais aussi la **difficile délimitation entre intérêt privé et intérêt général/public**. Ainsi, certains agriculteurs interrogés suspectent des élus ou des responsables agricoles d'utiliser leur position et les informations auxquelles ils ont accès pour réaliser de juteuses opérations foncières en fonction de leurs intérêts personnels. C'est aussi ce qu'ils notent chez certains autres agriculteurs, en exercice ou retraités, qui n'hésiteraient pas à tirer parti des possibilités que peuvent leur offrir des changements d'affectation des terres pour vendre au prix du terrain à bâtir, faire lotir, construire pour leur propre usage ou celui de leur famille...

Mais c'est aussi ce qu'ils font eux-mêmes parfois pour différentes raisons : vendre pour conforter la situation économique de l'exploitation ou pour compenser de maigres retraites, faire construire pour leur famille... Ce problème a été confirmé par les entretiens avec les acteurs locaux, dont certains notent, par exemple, l'existence de délits d'initiés de la part d'agriculteurs bien introduits dans diverses instances professionnelles.

On retrouve ici l'ambivalence de la stratégie des exploitants propriétaires notée par Taunay et Thareau (2006), entre *« la possibilité de valoriser un patrimoine acquis et l'ambition de rester agriculteur pour pouvoir transmettre à la génération suivante »*. Ces exploitants, parfois impliqués à titre professionnel et collectif dans la sauvegarde de l'agriculture locale, peuvent aussi tirer parti de la vente de terrains constructibles ou de la construction d'habitations sur des terres devenues constructibles.

3. Troisième constat : « les politiques/les élus ne s'intéressent pas vraiment à l'agriculture, ils nous abandonnent ».

Les agriculteurs interrogés pointent l'écart entre les « dire » et les « faire », entre les discours et les actes des politiques : alors que les textes réglementaires, les chartes, les différents documents d'aménagement, reconnaissent la place centrale de l'agriculture dans le développement local et l'aménagement territorial, les actes ne sont pas toujours en cohérence avec ce positionnement de principe : *« On ne sent pas pris en compte au niveau de l'agriculture. C'est seulement dans le discours »*. Cela s'observe notamment lors des révisions de POS ou de PLU, lorsque des zones à bon potentiel agricole deviennent constructibles, ce qui traduit un manque de volontarisme des communes pour protéger les espaces agricoles. Ainsi, les exploitants regrettent que des enjeux démographiques ou économiques soient prioritaires par rapport au maintien d'un tissu agricole vivant et fonctionnel : *« Il ne faut pas dire qu'ils ne nous défendent pas mais quand il y a un intérêt financier derrière on passe à la trappe »*. Certains notent que l'agriculture, lorsqu'elle est protégée, l'est souvent sous forme de « sanctuarisation » alors que c'est sa diversité qu'il faudrait selon eux protéger.

Cet « abandon » de l'agriculture peut d'ailleurs être rapproché d'une fréquente méconnaissance des réalités et des contraintes de l'activité agricole par les élus, qui sont dans leur majorité issus de milieux urbains : comme le note Kerrouche (2011), les élus locaux d'origine agricole sont en effet sous-représentés dans les communes urbaines ou périurbaines, et les agriculteurs sont souvent absents des communes de plus de 10000 habitants.

Il se pose ici la question de la nature des représentations de la ruralité et de l'agriculture portées par les élus et de la nature de l'urbanisation souhaitée, qui renvoient à l'image du territoire souhaité. S'agit-il pour les élus, comme le suggère Bacconnier (2005), de *« conserver les espaces agricoles ou les agriculteurs »* ? Ce même auteur note que *« l'intervention de nouveaux acteurs à la gestion municipale contribue à façonner une représentation renouvelée de l'activité agricole parée désormais d'autres fonctions que l'activité de production »*. Les agriculteurs subissent le regard porté par les autres acteurs sur leur activité, regard particulièrement aigu dans les espaces périurbains. Et ce regard est largement nourri d'images véhiculées par une société de consommation médiatisée, mettant en avant une vision souvent passéiste de l'activité agricole et traduisant une image rêvée de l'agriculture et des espaces agricoles. Ainsi que l'analyse Vidal (2012), l'agriculture est supposée *« produire un cadre de vie répondant aux désirs d'un monde citoyen qui la comprend de moins en moins »*. L'auteur se demande s'il ne serait pas plus simple *« d'adapter le regard du monde citoyen à la réalité du paysage agricole plutôt que de vouloir adapter l'agriculture à un désir citoyen largement nourri d'imaginaire »*.

Tous les représentants de la puissance publique ne posent d'ailleurs pas le même regard sur l'agriculture, et un maire interrogé lors de nos enquêtes, face à certaines prédictions d'une urbanisation totale de sa commune, affirme : *« On résiste à ce genre de choses car on estime que dans une ville il y a besoin d'espaces de respiration »*.

Cette vision qu'ont les agriculteurs de l'action politique et de son inadaptation à leurs préoccupations rejoint la remarque de Theys (2003) sur le *« fréquent découplage entre les discours et les réalités »* dans le domaine de l'action publique : *« entre les consultations et les décisions [...], entre les procédures formelles et les*

« négociations informelles [...], entre les expériences de délibération et la démocratie participative, d'où la crainte que les formes participatives ou délibératives de gouvernance se résument souvent à des fonctions d'alibi ou à un rôle symbolique, ou encore en cas de gestion de crise ou les décisions marginales ».

Il est intéressant de constater que les agriculteurs n'ont pas tous les mêmes réactions face à ce constat. Certains refusent tout contact avec les élus et les politiques, soit par résignation, soit par méconnaissance de ce type d'action, soit par manque de temps disponible ; d'autres, au contraire, acceptent ou provoquent la confrontation, ou recherchent la négociation.

4. Quatrième constat : « les propriétaires veulent garder la maîtrise de leurs terres »

Cette assertion revient souvent comme facteur explicatif de différentes décisions foncières des exploitants interrogés. La perspective du passage de parcelles en terrains constructibles pousse les propriétaires à vouloir garder la main sur leurs terres et à imposer des locations précaires. Ceci se développe dans un contexte de ressource foncière limitée et de forte concurrence entre agriculteurs pour l'accès à la terre : en d'autres termes, si l'agriculteur n'accepte pas les conditions du propriétaire, il risque de ne pas se voir accorder la location, au profit d'un autre agriculteur.

Il est intéressant de remarquer que, contrairement aux autres constats, la position des propriétaires fonciers ne semble pas remise en cause par la majorité des agriculteurs interrogés : il s'agit en quelque sorte d'un élément de contexte admis, un « bruit de fond », à prendre en compte dans les décisions, contrairement aux autres constats qui sont des sujets polémiques. Le fait que les propriétaires veuillent garder la maîtrise de leur terres est donc considéré comme normal par les agriculteurs interrogés : parce que certains sont eux-mêmes propriétaires et ont été amenés, ou pourront l'être dans l'avenir, à faire valoir leurs droits et à profiter de la constructibilité d'un terrain ; peut-être aussi parce que les agriculteurs manifestent par là leur respect du droit de propriété.

Après avoir identifié les raisons invoquées par les agriculteurs pour justifier leurs décisions foncières, après avoir repéré les logiques d'actions qu'ils adoptent lors de leurs prises de décisions, nous avons ainsi complété l'analyse en repérant les points de blocage – tels que ressentis par les agriculteurs eux-mêmes – qui les empêchent de prendre part à la gouvernance foncière territoriale. Il s'agit ensuite de voir quelles pistes d'action peuvent être envisagées pour améliorer la prise en compte des agriculteurs dans cette gouvernance foncière territoriale.

Le contexte local de la gouvernance foncière

Le contexte de la territorialisation de l'action publique : une multiplicité d'acteurs

L'État français a opéré depuis une vingtaine d'année un désengagement de l'échelon territorial, donnant davantage d'importance à l'organisation et la mise en œuvre de l'action publique collective aux échelons territoriaux. Cette évolution a conduit à transformer le concept de gouvernement en celui de gouvernance qui suppose, pour être efficace, une coordination d'acteurs à l'échelle du territoire, espace construit social, économique et spatial (Leloup et al., 2005). Ce concept de gouvernance souligne la participation d'une variété d'acteurs, privés et publics, dans la définition et la mise en œuvre de l'action publique à l'échelon territorial.

La difficile position de l' élu

Selon Lefebvre (2011°, « *une des difficultés des élus est de concilier la démocratisation du système local avec la mise en œuvre de processus d'action publique. La concertation tend à ralentir les projets, à différer leur réalisation effective alors que les élus cherchent à accréditer rapidement le changement et à affirmer sans cesse leur marque* ». Ainsi les élus souhaitent souvent imprimer un changement et « agir vite », mais les appels au dialogue et à la mise en œuvre d'une gouvernance locale les conduisent aussi à « agir avec », cette phase participative devant théoriquement leur permettre de mieux gérer en incorporant les aspirations et l'énergie des habitants.

Martin (2010) souligne de plus la position ambiguë des élus à propos de l'urbanisation : « *L'urbanisation des communes rurales est souvent le fruit d'une ambiguïté. Les communes subissent mais dans le même temps sollicitent l'exode et l'éparpillement urbains* ». Ceci met en cause directement les politiques d'aménagement et la responsabilité des communes, car la question n'est pas tant d'éviter l'urbanisation que de la maîtriser. L'agriculture constitue alors un contrepoids : la défense de l'agriculture et la protection des espaces nécessaires à sa pérennité sont la preuve de la volonté de canaliser l'urbanisation. « *La pression foncière est ainsi souhaitée, provoquée autant qu'elle est subie. L'ouverture à l'urbanisation, quelle que soit son importance, ne résulte pas seulement de la forte exigence des propriétaires de valoriser au mieux leurs biens, ni du dynamisme de pôles urbains proches, elle est aussi le fruit des politiques délibérées des communes* ».

Divers outils réglementaires pour préserver les espaces agricoles

A tous les niveaux de décision – Europe, État, Régions, Communes et Intercommunalités – l'agriculture est présentée aujourd'hui comme une composante clé du développement territorial. Au niveau européen, le SDEC (Schéma de développement de l'espace communautaire, 1999) prévoit un partenariat accru urbain-rural. En France, plusieurs lois⁶ et de nombreux documents d'urbanisme⁷ affirment la nécessité de préserver les espaces agricoles, de lutter contre l'étalement urbain, d'assurer un développement équilibré des territoires et reconnaissent également l'intérêt productif de l'activité agricole vis-à-vis d'une demande urbaine de produits de proximité. Les textes les plus récents notent aussi le rôle de l'agriculture dans la préservation de la biodiversité.

La terre est vue à présent comme une ressource naturelle non renouvelable à protéger (Levesque, 2007). Certains auteurs pointent également le coût de l'étalement urbain (Sauvez M. (2002), et Charmes E. (2009)) : un coût pour les communes, qui doivent assurer l'extension des réseaux, des infrastructures, etc... mais aussi pour les habitants qui pâtissent de l'élévation du coût de la mobilité en raison de leur éloignement vis-à-vis des services, des commerces, des lieux de travail et de loisir...

Le consensus affirmé autour d'objectifs de préservation des espaces agricoles n'est qu'apparent et n'efface pas les divergences de points de vue et d'intérêts des divers acteurs et usagers de l'espace périurbain, divergences qui s'expriment tout particulièrement à l'échelle locale. Les actions concrètes mises en œuvre à l'échelon territorial et les outils d'intervention (tels que chartes, portage foncier, schéma de secteur des intercommunalités...) restent d'une portée limitée et le développement local n'est pas toujours en cohérence avec les positions affichées. Face à cette situation, les agriculteurs se sentent souvent démunis, comme en témoignent leurs réactions relevées lors de notre enquête.

Ainsi, au-delà des outils réglementaires visant à préserver les espaces agricoles et naturels (PAEN, ZAP ...) et des chartes diverses qui prônent le maintien de ces espaces et un juste équilibre entre zones urbanisées et zones agricoles, outils d'ores et déjà nombreux mais dont l'efficacité ne semble pas toujours effective au quotidien au niveau territorial, il semble bien qu'il faille réfléchir à d'autres voies d'amélioration de la gouvernance foncière territoriale.

Quelles pistes pour améliorer la prise en compte des agriculteurs dans la gouvernance foncière territoriale ?

L'éclairage des acteurs territoriaux

Les entretiens réalisés dans le Pays Voironnais auprès de plusieurs acteurs locaux viennent apporter des éléments complémentaires et suggérer certaines pistes d'actions, qui peuvent être classées en quatre thèmes principaux :

⁶ Loi d'Orientation Agricole du 22 décembre 2005, loi Solidarité et Renouvellement Urbain du 13 décembre 2000, loi Développement des Territoires Ruraux du 23 février 2005, loi Grenelle I du 23 juillet 2009 et Grenelle II du 12 juillet 2010

⁷ Schémas de cohérence territoriale, Plan locaux d'urbanisme, chartes agricoles et foncières...

- **La question de la co-construction des projets territoriaux et de la coordination entre acteurs**
Selon les acteurs rencontrés : « *on manque d'un lieu pour être tous ensemble* », « *on manque de connaissances partagées* », « *on manque de vision d'ensemble* », il y a un « *déficit de partage transparent* ». Ces remarques renvoient à la nécessité de « *mettre les acteurs autour d'une table* », « *d'accepter la pluralité* », de « *trouver des arbitrages où tout le monde se retrouve en ayant certes fait un peu de chemin et des concessions* ». Ainsi c'est bien la question d'une meilleure coordination entre acteurs locaux qui est soulevée, et de la nécessité de la co-construction des projets de territoire.
- **La question de l'influence des intérêts individuels**
Pour éviter, ou tout au moins limiter, le conflit entre intérêt individuel et intérêt collectif – dont plusieurs acteurs reconnaissent l'existence – certains suggèrent qu'il y ait « *de la constance dans les orientations des documents d'urbanisme, des règles strictes et définitives* ». Cette remarque interroge le mode d'élaboration des décisions publiques à l'échelon local et évoque la nécessité que les POS/PLU puissent offrir une plus grande sécurité aux agriculteurs.
- **Le lien avec la politique territoriale d'ensemble**
Certains acteurs notent que la question du foncier agricole est en fait impactée par l'ensemble des décisions locales, d'où la nécessité d'avoir « *une politique plus globale : vouloir une agriculture dynamique dans le territoire implique de boucler sur le foncier : quels moyens pour protéger le foncier agricole* ».

Quatre pistes de réflexion pour une gouvernance foncière territoriale améliorée

Comme le notent Bertrand et Moquay (2004), la proximité géographique n'est pas suffisante à l'établissement d'une action collective concertée et d'une gouvernance locale. L'action collective s'appuie principalement sur une proximité organisée, soit au sein de réseaux d'influence ou d'instances formalisées de concertation renvoyant à une logique d'appartenance, soit grâce au partage d'une identité locale et d'une vision commune de l'intérêt local, renvoyant à une logique de similitude. Poulot (2006) évoque le nécessaire, mais difficile, consensus qui doit se construire entre, d'une part, les agriculteurs « *chefs d'entreprise mais aussi mémoire des lieux et gestionnaires de l'espace* », représentant la figure de la « *campagne-ressource* », et, d'autre part, les nouveaux habitants qui plébiscitent une « *campagne paysage et cadre de vie* ». « *Cette émergence de l'agriculture au centre du projet périurbain de territoire nécessite toutefois une mise en convergence des représentations de tous* » (Poulot, 2011). Selon Theys (2003), « *la gouvernance n'est [...] qu'un ensemble de dispositifs, de procédures, d'instruments qui ne peuvent fonctionner que s'ils sont appropriés, mobilisés par des acteurs ayant un accès équitable à la décision, partageant un minimum d'intérêt commun, et disposant de marges de manœuvre suffisantes* ».

Plusieurs auteurs insistent donc sur la nécessité d'une co-construction du projet de territoire et de l'élaboration d'une vision commune du développement local, car « *le développement local est une démarche qui appartient à la communauté elle-même* » (Soumaya, 2001).

Les pistes d'amélioration de la gouvernance foncière territoriale nous semblent donc devoir se développer selon quatre dimensions principales :

1. Une décision foncière supra-communale et des règles d'urbanisme moins mouvantes

Une première proposition est d'opter pour une gestion des questions foncières locales à une échelle supérieure, par exemple l'intercommunalité au lieu de la commune, afin que les décisions soient prises par des élus plus éloignés des pressions et des tensions locales. En outre, les règles d'urbanisme devraient être plus strictes et moins mouvantes : ce point est essentiel puisque si les règles du jeu sont fixées clairement et ne sont pas susceptibles de changer au gré des changements politiques dans les communes ou au gré des pressions exercées sur les élus, l'attente de rente foncière n'aurait plus lieu d'être et éviterait le blocage foncier et les augmentations inconsidérées des prix de vente et de fermage.

2. La concertation pour un projet de territoire co-construit

Reconnaître l'existence d'acteurs multiples du foncier, et donc d'intérêt diversifiés, implique de « *composer avec les différentes orientations de développement* » et de faire « *un effort de coordination, de communication et de négociation* » (Soumaya, 2003). La mobilisation des acteurs passe par la construction d'une vision commune de l'orientation du développement ainsi que sur un accord autour d'une identité territoriale qui ne fasse pas uniquement référence au passé mais qui émerge des enjeux de l'actualité et des logiques sociales du quotidien (Di Méo, 2001).

Il s'agirait d'inciter les territoires à mettre en place des structures de concertation bien organisées, et prenant en compte l'ensemble des acteurs concernés, notamment l'ensemble des agriculteurs exploitant des terres sur le territoire (et non pas seulement ceux qui y ont le siège de leur exploitation), d'où la nécessité de s'intéresser au processus décisionnel au niveau des collectivités. Cette co-construction n'est possible que si les différents acteurs ont un accès équitable à l'information (Theys, 2003) ce qui interroge la manière dont sont gérés les flux d'information.

3. Recréer le lien entre agriculture et société

Face à la méconnaissance réciproque entre les agriculteurs et les résidents urbains, il importe de recréer ou raviver le lien aujourd'hui distendu entre agriculture et société. Les élus des collectivités, mais aussi les résidents d'origine urbaine, doivent être informés des réalités techniques, économiques et sociales de l'agriculture actuelle, des implications pratiques sur une exploitation agricole de certaines décisions publiques. Ils doivent aussi prendre conscience que la préservation des *espaces agricoles*, qui contribuent à l'attrait des zones périurbaines et au cadre de vie des résidents, passe par le maintien de la fonctionnalité des *exploitations agricoles* (contraintes techniques et spatiales, importance du temps long pour construire et mener à bien un projet d'exploitation...) et, plus largement, par le maintien d'un tissu agricole vivant et dynamique.

Mais on peut aussi envisager une information des agriculteurs pour qu'ils prennent conscience des attentes de la société à leur égard. Beaucoup en sont déjà largement conscients et acceptent ce regard de la société sur leur activité, mais d'autres l'admettent moins. La difficulté vient notamment du fait que ce nouveau regard de la société sur l'agriculture conduit les agriculteurs à porter un nouveau regard sur leur propre activité.

4. L'apprentissage et la mobilisation des acteurs locaux

La co-construction d'un projet de territoire et d'une décision publique prenant en compte l'agriculture devrait passer par une phase d'apprentissage, tant sur le plan organisationnel que par l'information réciproque des parties. Ainsi, les agriculteurs pourraient également être incités à s'engager dans l'action locale et à faire entendre leur voix. On peut objecter que les représentants professionnels des agriculteurs devraient tenir ce rôle. Cependant, dans les faits, les agriculteurs interrogés ont souvent mis en cause le déficit de représentation qu'ils ont ressenti de la part de leurs représentants. De plus, il semblerait que la co-construction de projets de territoire passe par une mobilisation des acteurs de ce territoire, donc notamment des agriculteurs eux-mêmes, au plan local, et non de leurs représentants à d'autres niveaux.

Conclusion

Les résultats présentés ici n'échappent pas à certains biais : nombre relativement limité d'exploitants interrogés, spécificités possibles des terrains d'étude choisis, subjectivité des réponses des agriculteurs, subjectivité de l'interprétation de leurs propos par les chercheurs.

Malgré ses biais, cette étude, par sa méthodologie originale, renouvelle la manière d'aborder la question foncière dans les exploitations agricoles périurbaines et permet une compréhension affinée des raisons qui motivent les décisions foncières des agriculteurs et leurs positionnements parmi les acteurs locaux. Elle met en exergue la complexité de la prise de décision des agriculteurs en contexte périurbain et montre en quoi ce contexte influence les décisions foncières des agriculteurs mais aussi, plus largement, le fonctionnement de leurs exploitations.

Cette étude apporte également des éléments de compréhension des postures adoptées par les agriculteurs dans la gouvernance foncière territoriale et met en évidence les difficultés qu'ils ressentent pour trouver leur juste place dans le processus d'élaboration de la décision publique locale. L'identification de ces difficultés conduit à avancer certaines pistes pour améliorer la prise en compte effective des agriculteurs dans la gouvernance foncière territoriale. Les améliorations semblent devoir passer largement par une amélioration des modalités du processus de décision foncière locale, ainsi que par une meilleure coordination des acteurs locaux en vue d'une co-construction d'un projet de territoire capable de prendre en compte l'agriculture dans sa diversité : objectif qui nécessite la reconstruction du lien entre agriculture et société et implique, pour les urbains, de prendre en compte non seulement l'espace agricole mais aussi la viabilité des exploitations, et, pour les agriculteurs, de poser un regard nouveau sur leur propre activité.

Les résultats de cette étude renouvellent également la manière d'appréhender le développement territorial et la place que peut y prendre l'agriculture, qui intéresse les décideurs locaux au travers de sa multifonctionnalité. Or préserver les espaces agricoles nécessite aussi d'assurer la viabilité des exploitations qui le composent. Et réussir le développement territorial conduit à redonner toute sa place à l'humain, car « *ce sont les acteurs individuels qui font le développement* » (Soumaya, 2003) : ceci implique de s'intéresser aux agriculteurs qui sont tout à la fois chefs d'entreprise, gestionnaires d'un patrimoine foncier, membres de réseaux relationnels divers, résidents périurbains, pour pouvoir mieux comprendre leur processus de décision et au final mieux les intégrer dans le développement territorial.

Références bibliographiques

- Ackermann G., Alavoine-Mornas F., Guéringer A., Léger C., Melot R. (2012, à paraître) – Propriétaires et agriculteurs périurbains : pratiques contractuelles et stratégies contentieuses. In *Terres agricoles périurbaines : une gouvernance foncière en construction*, Edition Quae, à paraître
- Alavoine-Mornas F., Giraud G. (2004). Quelles adaptations des systèmes de production agricole au contexte périurbain? Cas de la Communauté d'Agglomération du Pays d'Aix (Bouches-du-Rhône). Communication à la Session SFER « Systèmes de production agricole : performances, évolutions, perspectives », 18-19 novembre 2004, Lille
- Bacconnier S. (2005) – Faire la campagne périurbaine : gestion et représentations de l'activité agricole dans les projets d'aménagement communaux. Colloque « Faire Campagne », Rennes, 17-18 mars 2005
- Bernard C., Dufour A., Angelucci M.-A. (2005) – L'agriculture périurbaine : interactions sociales et renouvellement du métier d'agriculteur. In *Économie Rurale*, numéro 288 (juillet-août 2005, p.70-85
- Bertrand N., Moquay P. (2004) – La gouvernance locale, un retour à la proximité. In *Économie Rurale* 280, mars-avril 2004, p. 77-95
- Bertrand N. (2010) – Agriculture périurbaine : la construction du rapport à la ville proche. In *L'agriculture dans la ville éclatée* (sous la direction de Bertrand N.), Université de Montréal, avril 2010, p. 1-11
- Cavailles J., Wavresky P. (2002). Les valeurs foncières dans le périurbain. In *Études foncières*, n°97, mai-juin 2002, p. 14-17
- Geniaux G., Napoléone C. (2007). La constructibilité anticipée des terres agricoles. *Etudes foncières*, n°125, p. 12-14.
- Guéringer A. (2008). Systèmes fonciers locaux : une approche de la question foncière à partir d'études de cas en moyenne montagne française. In *Géocarrefour*, vol. 83/4, 2008, p. 321-329
- Jarrige F. (2004). Les mutations d'une agriculture méditerranéenne face à la croissance urbaine : dynamiques et enjeux autour de Montpellier. In *Cahiers d'agriculture*, volume 13, n°1, janvier-février 2004, p.64-74
- Jouve A.M., Napoléone C. (2003). Stratégies foncières et réorganisations spatiales sous contrainte de périurbanité. Étude du Pays d'Aix-en-Provence. In *Bouleversements fonciers en Méditerranée : des agriculteurs sous le choc de l'urbanisation et des privatisations*, Elloumi M., Jouve A.M., Ed. Karthala, Paris, 2003
- Kerrouche E. (2011) – Les conseillers municipaux : photographie d'un peuple méconnu. In *Pouvoirs Locaux*, n°88 I/2011, p. 96-102
- Laurens L. (2009 – Incertitude et innovations territoriales en espace agricole périurbain. In *Journal of Geography*, 4-1, 2009, 137-146
- Lefebvre R. (2011) – L' élu local, homme pluriel. In *Pouvoirs Locaux* n°88 I/2011, p. 52-56
- Léger C. Alavoine-Mornas F. (2011) – Effets des grands projets d'aménagement sur les dynamiques des exploitations agricoles périurbaines. Colloque « Dynamiques des espaces ruraux périurbains », Université d'Evry-Val d'Essonne, 27-28 octobre 2011
- Léger C. Alavoine-Mornas F. (2012, à paraître) – Les logiques foncières des agriculteurs dans un contexte périurbain : subir ou réagir ? In *Terres agricoles périurbaines : une gouvernance foncière en construction*, Edition Quae, à paraître
- Leloup F., Moyart L., Pecqueur B. (2005). La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? In *Géographie, Économie et Société*, 2005/4, vol.78, p.321-332
- Martin S. (2010) - Approche de la notion de pression foncière. In *L'agriculture dans la ville éclatée* (sous la direction de Bertrand N.), Université de Montréal, avril 2010 (p.77-95)
- Poulot M. (2006) – Les programmes agri-urbains en Ile-de-France : de la « fabrique » de territoires périurbains. Colloque « La dynamique des territoires en milieu périurbain et le patrimoine naturel et culturel ». Université de Montréal, 26-28 avril 2006
- Poulot M. (2011) – Des arrangements autour de l'agriculture en périurbain : du lotissement agricole au projet de territoire. In *Vertigo*, volume 11, numéro 2, septembre 2011, <http://vertigo.revues.org/11188>
- Soumaya F., Doyon M., Granjon D., Bryant C. (2003) – La construction sociale des localités par des acteurs locaux : conceptualisation et bases théoriques des outils de développement socio-économique. In *Revue Interventions Economiques*, 30 (2003)

- Taunay J, Thareau B. (2006) – La sociabilité professionnelle et locale d'agriculteurs sous influence urbain. Colloque « Les mondes ruraux à l'épreuve des sciences sociales », 17-19 mai 2006, Dijon
- Theys J. (2003). La gouvernance, entre innovation et impuissance. In Développement durable et territoires (en ligne), dossier 2 : Gouvernance locale et Développement durable, mis en ligne le 01 novembre 2003.
- Vidal (2012) – Réconcilier agriculture et paysage : changer d'agriculture ou changer de regard ? in Cahiers Thématiques n°11, « Agriculture métropolitaine/métropole agricole », Ecole Nationale supérieure d'architecture et de paysage de Lille, Edition de la Maison des sciences de l'Homme, Janvier 2012