

**5èmes journées de recherches en sciences sociales
AgroSup Dijon 8-9 décembre 2011**

**Agriculture et collectivités locales :
quelles politiques pour quelles proximités ?**

**Par Xavier GUIOMAR, Chercheur géographe,
Equipe Proximités, UMR SADAPT, AgroParisTech
xavier.guioamar@agroparistech.fr**

Tel : 01 64 95 40 71

Adresse postale : 12 place de l'église 91780 Châlo Saint Mars

Résumé :

Résumé : l'agriculture française se situe sous l'influence de trois types d'acteurs eux-mêmes interdépendants : la société civile, organisée ou non en collectifs mais qui se structure ici et là en groupes de consommateurs, les acteurs politiques (en ce concentrant ici sur les politiques locales, de la commune à la région, toutes concernées par la réforme territoriale), et le monde agricole, en attente d'une nouvelle PAC. L'agriculture selon qu'elle est appréhendée plutôt comme un espace, un ensemble d'entreprises, de milieux, de paysages, de produits ou comme un patrimoine ou un bien commun se déplace à l'intérieur de ce triangle d'acteurs et d'influences. On peut identifier cinq types de politiques qui nécessitent ou engendrent différentes proximités entre ces trois acteurs : politiques foncières ; de soutien aux structures ; de qualité des produits et des milieux ; de commercialisation ; d'intégration dans le patrimoine et la gouvernance. Elles se renforcent ou s'affaiblissent les unes les autres même si elles sont gérées par plusieurs niveaux de collectivité aux moyens et aux modes de concertation très variés. A travers cette diversité et cette complexité de politiques, d'acteurs et de modes d'intervention se dessine une nouvelle régulation agricole de proximité, où le poids respectif des trois acteurs principaux s'annonce plus équilibré que dans la traditionnelle gouvernance agricole à la française.

Mots-clefs : agriculture, territoire, collectivités locales, politiques, habitants, société civile, proximités, foncier, production, soutiens publics, qualité, commercialisation, patrimoine, gouvernance.

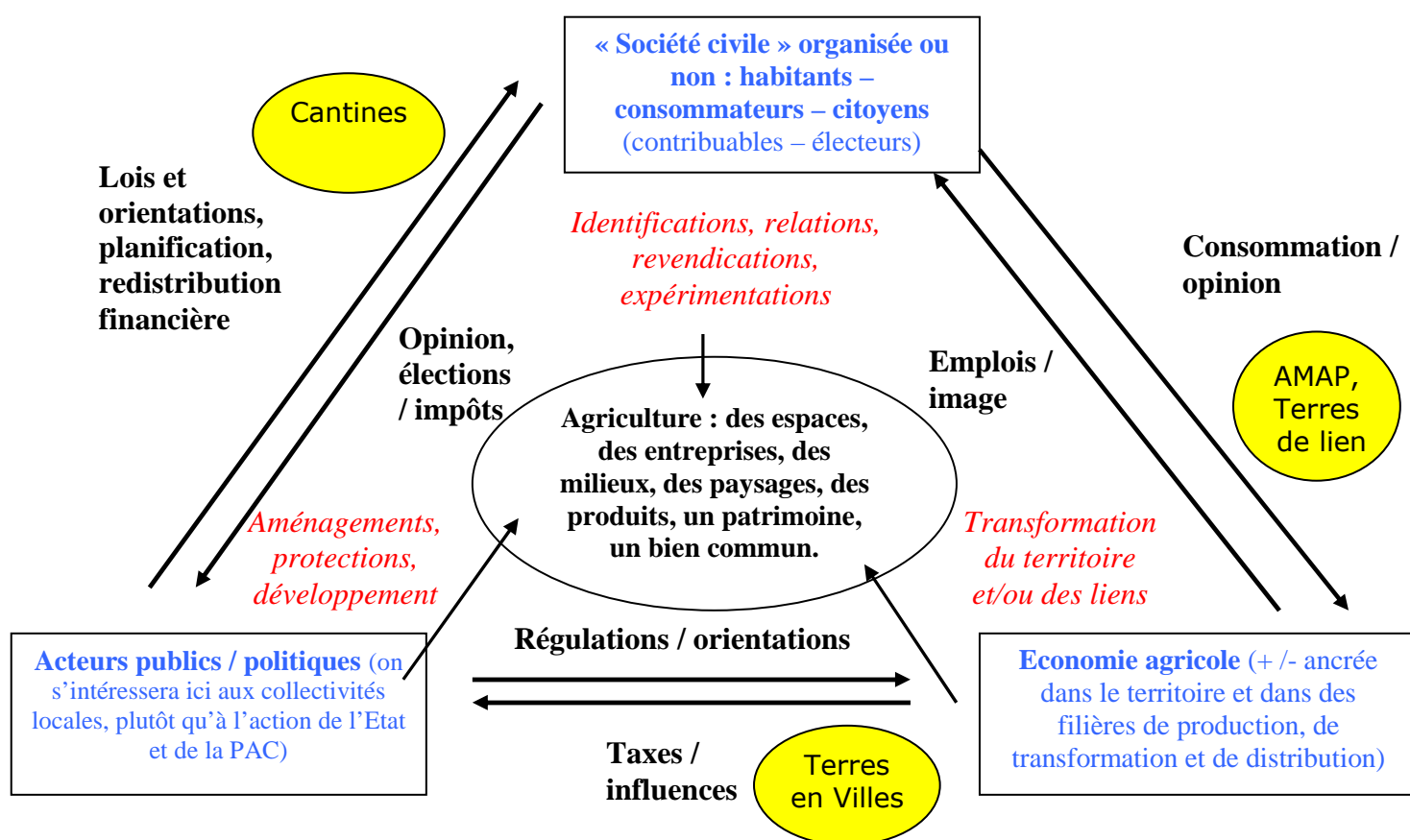
Code JEL : Q 18 (Agricultural policy – food policy)

Les collectivités locales à la recherche d'une agriculture de proximité

Introduction

Au moment où l'actualité croise les débats sur la PAC de 2014 et ceux sur la réforme des collectivités territoriales françaises prévue aux mêmes échéances, il est particulièrement pertinent de s'interroger sur l'ampleur et la spécificité des politiques agricoles locales en France. Avant d'analyser les différents types de politiques agricoles locales, retraçons les contours du jeu d'acteurs et des types d'interventions politiques.

Trois type d'acteurs au cœur de la dynamique agricole locale



L'agriculture, et *a fortiori* l'agriculture périurbaine, se situe clairement sous l'influence de trois types d'acteurs, eux-mêmes interdépendants :

- **Les habitants** qui sont aussi des consommateurs et des citoyens (c'est-à-dire le plus souvent des contribuables et des électeurs), et qui s'expriment individuellement ou par le biais des associations ou de collectifs plus ou moins formels ;
- **les acteurs politiques** (élus) et publics (administrations) qui interviennent plus ou moins directement sur l'espace et l'activité agricole ;
- **le monde économique agricole** qui exploite l'espace agricole et qui y concentre une partie de son capital fixe (bâti, équipements agricoles, fertilité des sols).

Le graphique résume les interactions de ces trois types d'acteurs avec l'agriculture simultanément considérée comme des espaces, des entreprises, des milieux, des paysages, des produits, un patrimoine ou un bien commun. La simple énumération de ces représentations aide à comprendre les malentendus que peuvent entretenir ces trois types d'acteurs dans leurs perceptions de l'espace et de l'activité agricole ; elle montre aussi les différents types de proximités subies ou choisies avec l'agriculture. Le lien et la proximité entre les habitants et l'agriculture sont ainsi eux-mêmes pluriels, on peut en effet distinguer :

- **une proximité géographique** agricultures – habitants qui dépend de la plus ou moins grande proximité (subie ou choisie) des personnes et de leur habitat à l'espace agricole ;
- **une proximité commerciale** producteurs – consommateurs qui induit une connaissance variable des ressources locales et de l'origine des produits alimentaires par les consommateurs, plus ou moins motivés par une recherche de circuits courts et de relations avec le producteur ;
- **une proximité politique** « exploitants » ou « paysans » et citoyens qui varie selon la connaissance de ces derniers des impacts pour le territoire et la société des différents systèmes de culture, de transformation et de commercialisation.
- **Une proximité culturelle** selon le degré de (mé)connaissance des réalités techniques, économiques et sociales de l'agriculture.

Ces proximités facilitent plus ou moins l'investissement des habitants dans les dynamiques agricoles locales. On peut en dire de même des collectivités locales, plus ou moins proches des questions agricoles. Et la profession agricole elle-même se situe plus ou moins en proximité avec son propre territoire et ses acteurs. Comme l'illustre le graphique les initiatives de rapprochement agriculture et territoire sont le plus souvent dynamisées par un couple du triptyque, qui va éventuellement chercher ensuite le troisième type d'acteur dans le développement du projet. Ainsi les initiatives d'approvisionnement local des cantines démarrent souvent d'un lien spécifique habitants – collectivité, tandis que les amap sont issues d'une relation habitants – producteurs et des réseaux comme Terres en Villes d'une coopération chambres d'agriculture – collectivités. Nous chercherons ici à éclairer comment les collectivités se situent dans les différents types de dynamiques agricoles territorialisées, quelque soient les initiateurs et les partenariats initiaux.

Quatre types d'intervention politique en agriculture

Cette action des collectivités sur l'agriculture se fait d'au moins quatre manières :

- Par leur **vision globale** du territoire et leurs ambitions pour celui-ci, qui se traduisent par des dispositifs orientés vers cette évolution en intégrant plus ou moins clairement l'agriculture dans les projets et les programmes.
- par leurs **réglementations** (zonages, normes, autorisations...), c'est le fameux « coup de crayon » qui peut faire basculer la destinée d'une parcelle ou d'un plateau tout entier du côté agricole ou urbain ou y favoriser la mixité. Ces choix sont plus ou moins bien connus et compris des populations locales et agricoles selon l'investissement de la collectivité dans la communication.
- par leurs **(co-)financements** de projets ou de structures liées plus ou moins directement à l'agriculture. La question de la superposition des aides des différents niveaux de collectivités est au cœur des enjeux de la réforme territoriale.
- et par leurs processus de **concertation** qui associe plus ou moins la population et les différentes familles d'acteurs publiques et privés au différents stades d'élaboration des politiques.

L'action globale d'une collectivité locale sur l'agriculture peut privilégier l'une de ces voies d'action sans nécessairement la décliner dans les autres : un projet de territoire qui intègre

clairement l'agriculture mais sans moyens juridiques et financiers ou une concertation forte mais sans vision politique globale. A cette pluralité de manière d'agir se superpose une pluralité de secteurs d'intervention sur l'agriculture et ses territoires qui va structurer notre analyse.

Cinq champs politiques

L'agriculture étant à la croisée de nombreuses politiques (foncières, économiques, environnementales, ...), elle est affectée ou susceptible de l'être, volontairement ou non, par l'ensemble des échelons territoriaux agissant dans leur « bloc de compétence » ou via la fameuse « clause générale de compétence ». Plutôt que d'analyser les politiques constatées à chaque échelle territoriale, il paraît plus pertinent d'identifier les points d'ancrage de l'agriculture au territoire et à ses habitants et, de là, les politiques menés pour chacun d'eux par les différents niveaux de collectivités. L'analyse des politiques locales les plus développées en France fait apparaître cinq leviers qui sont autant de champs d'intervention publique que les différentes collectivités peuvent ou non investir, de manière plus ou moins concertée et avec ou sans objectif global sur le devenir de l'agriculture et de ses liens avec les habitants et les territoires :

- Politiques foncières et d'accès à la terre
- Politiques de soutien aux structures d'exploitation
- Politiques de qualité des produits et des milieux agricoles
- Politiques de commercialisation
- Politiques d'intégration de l'agriculture dans le patrimoine, le territoire et la gouvernance

I. Politiques foncières : orienter, investir, coopérer et/ou acquérir pour quels projets, quels liens agriculture et territoire ?

Les collectivités locales peuvent agir sur le foncier agricole de cinq manières :

- **par les orientations et l'application des documents d'urbanisme**

Rappelons qu'entre 2006 et 2009 86 000 ha de terres agricoles ont été consommés par an en moyenne en France (Agreste Primeur, 2010), le plus souvent en toute légalité par rapport aux documents d'urbanisme : les collectivités ont donc une responsabilité majeure dans l'étalement urbain et à l'inverse dans l'économie de la ressource foncière. La considération de l'agriculture dans les successions de documents d'urbanisme témoigne de l'évolution des préoccupations publiques. Depuis quelques années les préoccupations climatiques, et l'attention à la **biodiversité** s'affirment de même qu'une certaine écoute de la **demande sociale envers l'agriculture**. Les communes sont aujourd'hui particulièrement sensibilisées dans la rédaction du PADD¹ de leur PLU² par les services de l'Etat à densifier les bourgs plutôt qu'à étaler les hameaux. La loi Grenelle II publiée le 12 juillet 2010 a en effet renforcé les exigences des PLU et des SCOT³ en matière de réduction de la consommation d'espace. Il s'avère que les SCOT peuvent être de bon outil au service des EPCI⁴ pour préserver leur agriculture et l'intégrer au territoire si elle est sérieusement prise en compte :

¹ Plan d'Aménagement et de Développement Durable

² Plan Local d'Urbanisme

³ Schéma de Cohérence Territoriale

⁴ Etablissement Public de Coopération Intercommunale

- à toutes les étapes d'élaboration du SCOT : un vrai chapitre agricole dans le diagnostic général, une vision politique précise de la place de l'agriculture dans le territoire et l'économie locale dans le PADD, et des directives claires dans le DOG⁵ en terme d'urbanisation comme de multifonctionnalité des espaces agricoles ;
- dans toutes ses dimensions : sécurité foncière, possibilités de développement et de conversion des équipements et bâtiments, protection et mise en valeur du milieu agricole et de son paysage, circulation et accessibilité des fermes, intégration de la profession agricole dans le suivi de l'application du SCOT.
- et par une diversité d'acteurs : profession agricole, associations liées aux espaces agricoles ou de consommateurs, partenaires économiques, Etat et collectivités locales sans oublier le cas échéant le Pays, structure la plus habituée aux croisements de cultures et d'intérêts.

Un PLU ou un SCOT bien abouti pourra préciser les orientations agricoles prioritaires pour la collectivité (par exemple les productions vivrières ou identitaires) ce qui pourra notamment se traduire par une protection renforcée des espaces les plus propices à ces productions et à leur éventuelle transformation (Perrin, 2007) : on passe ainsi de la protection d'espèces à celle d'espaces. Une ZAP⁶ peut ainsi être demandée suite aux réflexions du PLU ou du SCOT.

La réalisation du SCOT peut, selon le temps et l'accompagnement qui lui sont consacrés, ouvrir l'action d'une collectivité d'une démarche purement réglementaire à une démarche politique globale. C'est ce que rapporte l'association Terres en villes (Terres en villes 2010) au sujet du Scot de Montpellier : *« ce diagnostic agricole est confié à une équipe de la recherche agronomique du campus montpellierain : équipe MAP du l'UMR innovation, INRA-Supagro, qui dès le départ, va incliner le sens de la commande. En effet, d'une demande « basique » visant à discriminer espaces à protéger / espaces à urbaniser, ils vont proposer aux décideurs politiques de leur fournir les éléments d'évaluation leur permettant d'intégrer l'agriculture dans le projet de développement du territoire et la planification spatiale de l'agglomération. »*

- **Par l'aménagement des zones agricoles** et leur contrôle. Certains POS⁷ ou PLU ont ainsi institué des « zones d'activité agricoles » dans lesquelles la collectivité a investi dans les circulations sécurisées, les chemins, un point d'eau collectif, la création et la remise en état de fossés, la sécurisation des récoltes. Face au développement de friches certaines communes ont fait un important travail de recherche des propriétaires afin de faire respecter le code rural (L 125.1 CR) et l'obligation d'entretenir les parcelles « en bon père de famille ». D'une manière générale tout investissement de la collectivité dans l'espace agricole est un signal de pérennisation, qu'il s'agisse d'équipements directement utiles aux agriculteurs ou d'aménagements touristiques comme un sentier de découverte de l'agriculture ou la construction d'une MNE⁸. Enfin, certaines collectivités, comme la Communauté d'Agglomération de Marne et Gondoire (77) agissent en faveur de la cohabitation des agriculteurs et des automobilistes en diffusant une plaquette « aménagements urbains et circulations agricoles » aux élus et aux associations.

⁵ Document d'orientations générales

⁶ Zone Agricole Protégée

⁷ Plan d'Occupation des Sols

⁸ Maison de la Nature et de l'Environnement

- **par des coopérations avec les Safer** : les communes ou intercommunalités qui se saisissent de la question foncière le font souvent pour agir sur l'orientation de l'agriculture locale et plus précisément pour palier au manque d'agricultures vivrières en lien avec les habitants et le territoire. Une installation en maraîchage, qui nécessite quelques hectares, peut ainsi être largement facilitée par une commune qui mobilise la SAFER et les propriétaires pour dégager du foncier avant d'équiper éventuellement les parcelles (drainage et/ou irrigation) et d'autoriser la construction de la maison d'habitation des exploitants. Les Conseils régionaux, qui constituent des soutiens financiers importants des SAFER et qui doivent siéger au CTD⁹, sont d'ailleurs de plus en plus attentifs à ces démarches. En Ile de France 321 communes ou groupes de communes ont déjà passé une convention de veille foncière avec la SAFER qui les informe en direct des DIA¹⁰, et la Région, par l'intermédiaire de l'AEV¹¹, a mis en place 78 Périmètres Régionaux d'Intervention Foncière (PRIF) qui totalisent 15 000 ha agricoles, où elle s'engage à assurer l'achat du foncier préempté par la Safer en cas de risque d'opérations spéculatives. En rachetant environ 20ha à l'amiable sur la commune de Vernouillet (78) à environ 4€ le m² au lieu de 20 € le m², prix pratiqué avant cette action dans un contexte de spéculation, l'AEV a ainsi ramené les références de prix à des niveaux abordables pour les agriculteurs (Clavel, 2010). L'AEV possède aujourd'hui 1 800 ha de SAU en Ile de France, ce qui ne représente que 0.3% de la SAU régionale mais l'équivalent de 45 % des 4 000 ha de DIA acquis par des agriculteurs en 2008 (IAU-Safer 2009). Ces terres sont louées à une centaine d'exploitations.

- **par la valorisation de leur propre propriétés foncières** : afin d'intervenir directement sur l'accès au foncier certaines communes mettent leur propriétés foncières ou bâties au service d'un projet agricole local. Ainsi la commune de St Jean de Beauregard (91) après avoir préempté un ancien corps de ferme convoité par des promoteurs a décidé d'en réserver en location une partie pour aménager le siège d'exploitation d'un maraîcher bio, la population locale souhaitant mettre en place une AMAP¹². Elle a ensuite fait appel à la Safer pour trouver le maraîcher et les terres : le projet a donc démarré dans cet exemple d'une simple opportunité immobilière, sans surface ni agriculteur identifié. Notons également qu'en Ile de France la moitié des terres exploitées par les jardins d'insertion (environ 40 ha répartis en une quarantaine de jardins) sont gratuitement mis à disposition par une commune (collectif jardins, 2004). Les terres valorisées en agriculture par une collectivité locale sont parfois au départ encore classées en zone NA (à urbaniser) au POS ou AU au PLU : un changement de municipalité par exemple a pu changer les projets d'urbanisation et la commune profite alors de terres auparavant destinées à l'urbanisation pour installer un maraîcher par exemple. Le classement urbain des parcelles, en attente souvent de passage du POS au PLU, n'empêche pas la signature d'un bail rural avec l'agriculteur.

- **par des acquisitions foncières** : dans certains cas l'acquisition foncière par la collectivité locale apparaît comme le dernier recours pour permettre une reprise ou une installation. Ainsi la Communauté de communes du Plateau de Gentioux (23) a racheté pour 180K€ une exploitation de 138ha en ovin bio permettant ainsi à deux familles de s'installer en GAEC en location sur l'exploitation. La convention signée entre la CC¹³ et le GAEC associe également une association (*Champs du possible*), le PNR¹⁴ du Plateau de

⁹ Comités Techniques Départementaux

¹⁰ Déclaration d'Intention d'Aliéner

¹¹ Agence des Espaces Verts

¹² Association pour le Maintien d'une Agriculture Paysanne

¹³ Communauté de communes

¹⁴ Parc Naturel Régional

Millevaches et le Conservatoire régional des espèces naturelles, l'exploitation étant classée en zone Natura 2000. En contre partie de l'investissement public, le GAEC est ouvert à l'accueil du public et propose des activités de vulgarisation scientifique. La CC réfléchit aujourd'hui à revendre sous forme de parts une partie de l'exploitation à un collectif de citoyens locaux (type Terres de liens) lorsque ce dernier sera en mesure d'investir. Ce cas de figure illustre bien la dynamique du triptyque d'acteurs des dynamiques agricoles locales, la collectivité jouant ici un rôle de relais, permettant à la société civile de trouver le temps de se structurer pour reprendre tout ou partie de l'exploitation ainsi préservée de la déprise ou de l'absorption dans une structure plus grande.

La région Limousin a pour sa part mis au point un système de ferme relais qui propose un contrat de location vente avec l'agriculteur qui s'installe, lui permettant d'étaler l'investissement tout en testant la viabilité économique de son entreprise. Des « ateliers tremplins » permettent à des jeunes de se tester en amont en grandeur réelle sans prise de risque ou engagement foncier sur des propriétés du CR¹⁵. La Région aide également les communes et les CC à réaliser un diagnostic foncier afin de faciliter une installation : démarche intéressante en terme de subsidiarité et de responsabilisation de la collectivité au plus près de l'exploitation.

A Sigoyer (05), la commune a racheté 25ha de terres agricoles à l'abandon et a ensuite lancé un appel à candidature par l'intermédiaire du Répertoire Départ Installation : un couple a pu s'installer en atelier caprin avec fabrication de fromages, vente directe et accueil pédagogique. Il deviendra propriétaire de l'exploitation (foncier, bâtiment d'élevage, fromagerie, salle pédagogique) au bout de 18 ans grâce à un crédit bail à la commune de 8 200 €/an. L'opération a bénéficié de subventions du Conseil régional (40%) et du Conseil général (20%).

Ces politiques foncières amènent quelques constats :

- La notion de projet partagé (entre les collectivités impliquées, une partie au moins de la profession agricole, et les associations engagées) est déterminante comme condition à l'acquisition publique. Une fois la collectivité propriétaire, elle se retrouve en situation attributaire dans le choix de l'exploitant, ce qui est une position nouvelle, qui peut être plus ou moins bien vécue par la profession (CDOA¹⁶) et/ou par la Safer. Le profil d'agriculteur recherché par la collectivité (souvent en circuit court et/ou en bio) traduit souvent une attente sociale en inadéquation avec « l'offre agricole » environnante.
- Certaines opérations foncières publiques visant à pérenniser l'activité agricole sont parfois d'une grande importance politique, symbolique et dissuasive même sur des petites surfaces, pour crédibiliser la planification et les orientations s'opposant au mitage des espaces agricoles.
- Les collectivités gagneraient à respecter autant que faire se peut le principe de subsidiarité dans l'action foncière : plus la collectivité qui investit dans le foncier pour favoriser un certain type d'installation est proche du terrain, plus elle sera à même de valoriser cette installation par sa communication et l'organisation de propositions d'animations en lien avec les associations locales. Ainsi, bien que les Régions soient souvent les plus à même de réaliser un portage financier du foncier, l'investissement et

¹⁵

¹⁶

donc l'engagement de collectivités plus locales, au moins en complément, semble souhaitable pour l'appropriation du projet.

II. Un soutien local croissant aux structures de production, des liens légitimes entre agriculture et collectivités ?

Les collectivités locales interviennent parfois directement en soutien économique à l'appareil de production. Ces aides sont en générales justifiées par les objectifs suivants :

- **Soutien aux filières agricoles pas ou peu aidées par la PAC** (horticulture, maraîchage, arboriculture...): construction de serres, de chambres-froides, équipements.... Ce soutien peut passer par l'appui à des structures d'innovation technologique spécialisée, comme le SILEBAN¹⁷, GIE¹⁸ soutenu via le PER¹⁹ « Agri'Innov » par le Conseil régional Basse Normandie.
- **Soutien aux diversifications** (agricoles ou para-agricoles) des exploitations pour développer les liens économiques et sociaux avec le territoire²⁰ : aménagements pour la vente directe, création d'un nouvel atelier de production ou de transformation, nouvelles cultures destinées à de nouveaux débouchés (par exemple 4 000 € de subvention à l'ha par le CG²¹ 77 la première année pour la plantation de miscanthus), ou aux agro-matériaux (programmes Leader notamment). Le PER « valorisation des produits locaux oléagineux » porté par la CC Entre Thue et Mue (14) a ainsi permis l'implantation d'une unité de production pluri-filière (tourteaux de colza pour l'alimentation animale, huile énergétique et à usage alimentaire).
- **Soutien à la transformation locale des produits** : exemple du Pays d'Auge (14) qui a renforcé à la fois les filières cidricole, fromagère et viande notamment par des investissements dans la cidrerie, la modernisation de l'unité de production de Camembert AOC et l'ouverture d'un atelier de découpe : 5 millions d'€ d'investissement dont la moitié de financement public, notamment par le CR Basse Normandie et le département du Calvados. A Belle Ile en Mer (56), c'est la CC qui assure depuis bientôt 30 ans la collecte du lait (une vingtaine d'exploitations aujourd'hui) et qui est propriétaire de l'abattoir, récemment remis aux normes. A l'inverse à St Etienne, la décision de la municipalité de privatiser l'abattoir en 2009 a conduit à sa spécialisation en bovin et en gros volumes, empêchant de fait l'utilisation de cet équipement par les petits producteurs. C'est du coup la Communauté d'agglomération St Etienne Métropole (SEM, pourtant présidée par le maire de St Etienne) en lien avec les trois chambres consulaires, elles-mêmes en association avec les producteurs fermiers et les bouchers qui étudie aujourd'hui la faisabilité d'un « abattoir multi-espèces de proximité » en Sud Loire. SEM sera partenaire de l'investissement dans ce projet, aux côtés du Conseil général et des conseils régionaux Rhône Alpes et Auvergne, bien que le projet se situe dans une autre Communauté d'agglomération (Loire Forez) et non dans SEM. Elle investira donc dans un projet

17 Station d'investissement pour l'expérimentation et le développement des cultures légumières et maraîchères de Basse-Normandie

18 Groupement d'Intérêt Economique

19 Pôle d'Excellence Rurale

20 Le RGA 2000 montre dans ce domaine une forte marge de progression importante : 2 % des exploitations avec hébergement touristique ; 0,4% ont une activité de restauration ; 1% proposent des services et activités touristiques ; 0,12% réalisent une activité d'artisanat ; 15% pratiquent la vente directe (25% en 1988).

21 Conseils généraux

extérieur à son territoire mais qui représente un service pour ses agriculteurs et ses bouchers : un exemple d'interterritorialité (Vanier, 2008) en matière de politique agricole locale. La situation du Conseil régional est également significative puisqu'il se voit sollicité à la fois sur ce projet destiné aux petits producteurs et aux circuits courts et également par les groupes privés qui ont repris l'abattoir de St Etienne dans une logique inverse avec développement et spécialisation des circuits longs, 15 millions d'€ d'investissement en 2011 et le passage de 30 à 40 000 tonnes/an à comparer aux 3 000 tonnes/an du projet Sud Loire.

Les PNR, les CG et CR sont souvent ici en première ligne des soutiens à la production. Les critères de soutien, vus les objectifs qui les légitiment sont plus axés que ceux de la PAC sur l'environnement ou le périurbain. En Ile de France, l'aide PREVAIR²² (50 K€ / an maximum, 15 à 40% du montant selon aspect périurbain) qui soutien notamment les efforts de labellisation est ainsi majorée en cas de projet favorisant les liens ville et agriculture en périurbain. La même région soutient par ailleurs l'investissement dans les exploitations spécialisées (maraîchers, horticulteurs, arboriculteurs) par le biais de l'aide PRIMHEUR²³ (25 à 35% du montant de l'opération, +10% si bio, maximum 50 K€ / an) dont l'objectif officiel est purement économique : « *Soutenir l'agriculture spécialisée : modernisation et compétitivité* ». Avec une baisse vertigineuse du nombre de maraîchers en Ile de France depuis 40 ans (-80%) l'objectif régional est avant tout de stopper l'hémorragie dans ces filières quelque soit la prise en compte de l'environnement ou le lien au territoire.

Les collectivités peuvent enfin intervenir sur la production par l'aide à l'emploi via les groupements d'employeurs par exemple ou l'aide directe aux jardins d'insertion par l'activité économique. Les CG peuvent par ailleurs soutenir les associations d'aide aux agriculteurs en difficulté.

III. Politiques locales de qualité : quels liens entre qualité des produits et qualité des milieux agricoles ?

Plutôt que de distinguer les politiques agri-environnementales d'une part et les politiques de labellisation et d'amélioration de la qualité (sanitaire, et organoleptique) des produits d'autre part, il semble pertinent de les étudier de pair pour justement évaluer le lien qu'établissent ou non les politiques locales entre qualité des milieux et qualité des produits. Les PNR, les CG et CR sont là encore aux premiers rôles. Associer le développement local, la (re)qualification et la valorisation de l'environnement est au cœur de l'intuition et de la mission des PNR, notamment à travers leur politique de **marques territorialisées** qui appuient cette approche de qualité globale à la manière d'un certain nombre d'AOC²⁴. Ces démarches qualité font explicitement le lien entre qualité et spécificité du terroir, du produit et de l'environnement et du paysage qui en sont issus. Cela n'empêche pas les PNR de financer aussi des mesures exclusivement portées vers la qualité du cadre de vie des habitants en proximité d'activités agricoles et sans impact sur les produits : le PNR du Vexin Français soutien ainsi les actions visant à la « limitation des nuisances sonores, olfactives et visuelles » et la plupart des PNR subventionnent les travaux d'embellissement du bâti agricole et des cours de ferme.

22 Programme Régional pour l'Environnement, la Valorisation Agricole et l'Initiative Rurale

23 Programme Régional pour l'Initiative en Maraîchage et Horticulture dans les Espaces Urbanisés et Ruraux

24 Appellation d'Origine Contrôlée

L'agriculture biologique est emblématique du lien produit et milieux par l'impact de ses cahiers des charges sur la biodiversité et sur la qualité organoleptique et sanitaire (en ce qui concerne notamment les résidus de pesticides) des aliments. Les politiques de soutien à l'agriculture biologique, notamment les ARMAB²⁵, agissent donc sur cette qualité globale des milieux et des produits. Dans chaque région les GAB²⁶ sont soutenus par les CR ainsi que la labellisation AB des producteurs. Certaines collectivités soutiennent également l'agriculture biologique de façon indirecte : ainsi en investissant 200 K€ dans la réalisation d'une cuisine réservée à la préparation de repas bio et qui sera louée à un entrepreneur local (opération rentabilisée pour la collectivité au bout de 17 ans), la CC Hauts du Lyonnais (69) offre un débouché de plus aux producteurs locaux AB et peut en inciter d'autres à la conversion.

On peut citer quelques autres façons de soutenir la qualité agricole qui font plus ou moins le lien entre produits et milieux :

- Soutien aux organismes régionaux de développement de la qualité agroalimentaire
- Accompagnement des agriculteurs à l'élaboration des MAE²⁷ (notamment par les PNR) et co-financement des MAE.
- Soutien à la baisse des intrants (PNR ou CG) et à des actions pilotes comme le Pays de la vallée du Lot qui investit et accompagne des producteurs pour la réduction de la consommation d'eau, le contrôle des effluents et la production d'énergie à partir de la biomasse.
- Soutien aux mises aux normes environnementales (notamment par les PNR et les CG) et à la gestion des eaux.
- Bail à ferme avec clauses environnementales (qui peut prévoir l'entretien des haies et chemins, et des pratiques agronomiques d'agriculture biologique). L'AEV a ainsi fait le choix de baisser de 15% le loyer de ses baux pour les agriculteurs qui acceptent un bail environnemental, et de 15% supplémentaire pour les agriculteurs en AB.
- Les CG ont seuls la prérogative de créer des ENS²⁸ et des PPEANP²⁹. Ces derniers demandent une longue phase de concertation avec les communes, un avis de la Chambre d'Agriculture, et une enquête publique. Ils doivent comporter un programme d'actions. Il s'agit d'un classement fort dont la modification du périmètre ne peut se faire qu'en Conseil d'Etat. Ces deux outils sont révélateurs d'un retour de l'Etat comme garant pérenne des espaces convoités dans les situations où les collectivités craignent les aléas des changements d'orientation politique des collectivités.

D'une manière générale on peut souligner une tendance à la valorisation des espaces agricoles ou naturels « ordinaires » par les associations et les collectivités locales, après les années 80 et 90 davantage tournées vers les espaces remarquables. En dehors des vallées et des zones humides, les plateaux céréaliers ou pâturés suscitent ainsi à leur tour intérêt et donc recherche de valorisations et de partenariats par un certain nombre de collectivités et/ou d'associations. Les motivations de chacun des acteurs du triptyque restent cependant à concilier : recherche de produits spécifiques et/ou de milieux agricoles de qualité (paysage) pour les habitants,

²⁵ Aide Régionale au Maintien de l'Agriculture Biologique

²⁶ Groupement des Agriculteurs Biologiques

²⁷ Mesure Agro-Environnementale

²⁸ Espaces Naturels Sensibles

²⁹ Périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains

identité et renommée territoriale pour les collectivités, plus-value commerciale et reconnaissance des démarches environnementales effectuées pour les professionnels. L'existence d'une charte ou d'un cahier des charges co-construit entre ces acteurs, et surtout la validation de son application par un groupe plus large que les simples acteurs directs en auto-évaluation est souvent la marque d'une véritable gouvernance partagée de la qualité agricole globale.

IV. Politiques de commercialisation : à la recherche de liens de proximités, entre réseaux et territoires.

Toutes les échelles de collectivités locales sont impliquées dans ces politiques, y compris les CC ou d'agglomération qui bénéficient obligatoirement du transfert de la compétence développement économique. La CC du Pays de Salers (15) a ainsi initié, avec la profession, la création de la Maison de la Salers et sa boutique. De nombreux GAL³⁰ de projet Leader ont également développé les circuits courts (Lorient : partenariat Chambre d'agriculture et CC), la vente directe ou des plate-forme de commercialisation. Travailler sur les débouchés d'un produit implique souvent de valoriser toute la filière. Un certain nombre de collectivités se sont ainsi investies dans un important travail de mise en réseau sur leur territoire pour reconstituer les **circuits éclatés**. C'est par exemple le cas de pains locaux ou régionaux. Cette reconstitution de filières territorialisées permet une valorisation du territoire qui s'identifie à ses produits et vice-versa (Traversac, 2010). Elle peut dynamiser les ventes des produits agricoles soit par leur attrait touristique soit par leur valeur symbolique ou militante pour la population locale qui peut d'une certaine manière défendre son agriculture et les revenus agricoles en consommant local. Pour les producteurs concernés ces « circuits courts de terroir », comme les bières locales, ne représentent parfois qu'une faible part de leur débouchés mais ils apportent souvent du sens et du lien au territoire à l'ensemble de l'exploitation (Sargeret 2010). Le décalage entre les discours et les pratiques des collectivités sur leur propre approvisionnement alimentaire est cependant parfois criant, notamment lors des festivités où elles oublient très souvent les possibilités d'approvisionnement local ou régional.

Les collectivités locales peuvent également intervenir de quatre autres manières dans les rapports entre producteurs et consommateurs :

- en favorisant ou en compliquant, lorsqu'il y a lieu, **l'installation d'une nouvelle grande ou moyenne surface (GMS)** sur leur territoire : une commune est rarement étrangère à une telle implantation, en général très favorable au nom de l'emploi et du service rendu à la population ou très défavorable au nom des emplois et des services perdus en centre ville. L'attitude de la commune ou de l'intercommunalité pèsera lourd sur les réseaux sociaux et de distribution locaux et les possibilités d'approvisionnement de la population par des producteurs via le marché ou via une GMS. En contre point, chaque commune concernée peut plus ou moins investir dans la qualité, l'accueil et l'animation de son marché et y privilégier ou non la présence des producteurs sur celle des revendeurs.
- En favorisant ou non le développement des systèmes de **vente au panier** et de contractualisation entre un groupe de consommateur et un ou plusieurs producteurs (AMAP³¹ et assimilés). Ce soutien peut passer par des voies diverses, de la mise à

³⁰ Groupe d'Action Local

³¹ Association pour le Maintien d'une Agriculture Paysanne

disposition d'une salle municipale pour la distribution des paniers au plus près des consommateurs à l'aide à l'emploi associatif du réseau régional des Amap par le CR (dispositif des « emplois tremplins »). Les collectivités peuvent également soutenir la création de points de vente collectifs de producteurs en participant à l'investissement ou en cédant une parcelle bien située le long d'un axe. L'exemple des amap est significatif d'un intérêt des collectivités locales pour un processus privé – privé qui relie directement producteurs et consommateurs sans intervention *a priori* nécessaire d'un acteur public local. Mais les nombreux exemples montrent justement que ces demandes de contractualisation amènent les consommateurs à considérer l'éloignement de l'origine de leur alimentation et à solliciter les collectivités pour y remédier. Et ces dernières se placent naturellement là où se crée du lien, le garage associatif de distribution de panier par réseaux qui a remplacé le café du commerce qui était un lieu d'entretien des liens : le lieu du lien (le garage ou la salle municipale prêtée) au lieu du lien du lieu (les lieux traditionnels de convergence). Mais le défi pour certaines collectivités est dès aujourd'hui de maintenir les lieux traditionnels comme les marchés que certains producteurs peuvent être tentés de quitter pour s'épargner des heures de présence, au profit des réseaux beaucoup plus structurés et structurants. Ménager et combiner réseaux et territoires, un défi à venir des politiques agricoles locales.

- **La restauration collective** est également un enjeu important vu le nombre et la régularité des couverts à gérer d'une part et l'impact social d'autre part. La difficulté réside dans les appels d'offre publics qui interdisent la clause de proximité pour le choix des prestataires. Cette difficulté est fréquemment contournée en choisissant par exemple dans le cahier des charges des produits très caractéristiques et correspondant parfaitement à la production locale, en fractionnant l'appel d'offres, ou en prescrivant un niveau de fraîcheur très exigeant. Le CIADT³² de mai 2010 a par ailleurs prévu la modification du code des marchés publics sur ce point pour légaliser la préférence locale. Dans ces démarches, la communication sur l'origine et la proximité des produits à l'intérieur de l'établissement scolaire valorise ou minimise la portée pédagogique de l'exercice et le lien tissé avec le territoire et ses producteurs. La commune de St Martin en Haut (69) a été particulièrement loin dans cette démarche en créant une cantine commune aux deux collèges publics et privés et en l'approvisionnant de 60% de produits agricoles issus du territoire communal (la commune compte, il faut le dire, plus de cent exploitations réparties dans de nombreuses filières).

La mixité des acteurs propres à la démarche Leader est particulièrement propice à l'élaboration de cahiers des charges ou à la mise en place de filières et de plates-formes d'approvisionnement locales comme dans le Pays Voironnais : après avoir élaboré un schéma des espaces agricoles, naturels et forestiers, cette Communauté d'agglomération a construit un programme Leader pour « *faire émerger et consolider une culture commune de territoire autour du lien villes campagnes* ». Ce programme comprend notamment le développement de restaurants circuits-courts-insertion qui constitue un nouveau débouché local valorisant. Un exemple de passage progressif d'une politique agricole foncière à une véritable « gouvernance alimentaire ».

- **La création de marques territorialisées** : on a vu précédemment comment les marques des PNR rentrent en général dans une logique de qualité globale. Nombre de collectivités, principalement des communautés de communes ou leur regroupement, ou des régions, développent des marques identifiatrices à un territoire plus qu'à un terroir : c'est la volonté de promotion de l'agriculture régionale ou infra régionale qui domine, et donc

³²

Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire

l'incitation à « manger local » plutôt que la recherche d'un lien entre des exigences environnementales et agroalimentaires. La marque « Lyonnais Monts et Coteaux » est ainsi soutenue par 7 communautés de communes (à hauteur de 5 300 € chacune par an). Après avoir été créée par des élus elle a été appropriée par les agriculteurs qui la dirigent aujourd'hui en collaboration avec d'autres professions comme les restaurateurs. Elle fait la promotion de produits dont les cahiers des charges sont réalisés et contrôlés par les agriculteurs eux-mêmes. L'important comme le rapporte un de ses initiateurs c'est l'esprit d'équipe entre producteurs, être capable de « vendre le collègue ». A l'échelle départementale les Associations « Produits et Terroirs », « Terroirs pays du Goût » etc... développent le même principe de réseau en privilégiant les producteurs en vente directe. Les CG les financent majoritairement, les chambres d'agriculture assurent en général leur animation. Ces stratégies, initiées soit par les collectivités soit par la profession, soit par les deux ensemble, associent encore rarement la société civile, si ce n'est comme consommateurs fiers d'un territoire et soucieux du maintien des emplois locaux. La montée en puissance et en organisation des réseaux de consommateurs devrait cependant peu à peu rapprocher ces démarches des démarches réelles de qualité qui induisent nécessairement des engagements plus précis dans les modes de production vis-à-vis des consommateurs-habitants.

V. L'agriculture réinvitée ou réinventée dans le patrimoine et la gouvernance locale ?

Il s'agit de la politique la plus partagée entre les différents niveaux de collectivités locales et qui s'appuie largement, en les valorisant, sur les autres actions politiques précédemment exposées. Le constat général est que l'agriculture est largement utilisée par nombre de collectivités pour approfondir et personnaliser leur identité mais que cette valorisation, voir cette célébration dans le cas des fêtes de la moisson, des vendanges, du terroir etc...se fait le plus souvent avec une **participation marginale des agriculteurs**. Ce constat est à rapprocher de l'évolution de la représentation des agriculteurs dans le monde politique : 39.5% des maires étaient agriculteurs en 1977 contre 15.6% depuis 2008. Cette question de la participation des agriculteurs à l'intégration patrimoniale et identitaire de leurs terres, de leur histoire et de leurs savoir-faire est particulièrement prégnante dans la dizaine de « **territoires agri-urbains** » (Poulot 2008, Terres en Villes, 2010) qui se sont constituées dans la « ceinture verte » de l'Ile de France, notamment les quatre (Vernouillet, Plaine de Versailles, Plateau de Saclay et Triangle Vert du Hurepoix) qui ont pris la forme d'associations regroupant trois ou quatre collèges : agriculteurs, élus, associations et, à Saclay, monde économique. Ces territoires agri-urbains sont encore trop jeunes ou en manque d'animation de projet pour pouvoir dégager une expérience reproductible d'implication pérenne du monde agricole dans la gouvernance locale. Ils n'en restent pas moins des laboratoires d'expérimentation dans l'émergence de nouveaux territoires s'inscrivant sur des entités agricoles que des associations, des élus et/ou des agriculteurs ont décidé de défendre face à la banalisation du paysage, du cadre et du mode de vie. Aussi, la récente structuration de ces territoires en réseau animé par le Conseil régional (depuis avril 2011) marque l'entrée dans une dynamique à la fois locale, de réseau et régionale, une interterritorialité novatrice permettant un soutien à la fois horizontal et vertical de ces territoires, dans une conscience de « club ».

Quelques autres exemples d'intégration des agriculteurs dans la gouvernance et la valorisation du territoire (on pourrait inverser ces exemples pour citer tous les cas où il n'y a pas de coopération entre collectivité et profession sur ces sujets) :

- Place donnée à l'agriculture et aux produits agricoles locaux dans le bulletin municipal, le site internet et dans les fêtes patrimoniales
- Réalisation, en concertation avec la profession et les associations locales, de sentiers de découverte de l'agriculture avec panneaux ou livrets (Guiomar, 2010)
- Soutien aux races locales, soutien aux Conservatoires (de races ou de plantes).
- Réalisation d'Atlas des paysages ou d'Atlas rural et agricole
- Appel à projets associant associations, collectivités locales et agriculteurs
- Agenda 21 participatifs consacrant un réel chapitre à l'agriculture
- Valorisation de l'agriculture régionale au SIA³³ et dans les salons régionaux
- Mise en réseau d'agglomérations soucieuses de respecter leur agriculture dans un partenariat collectivités – Chambres d'agriculture (réseau Terres en villes)
- Concours photo sur les paysages agricoles locaux
- Charte agricole.

Conclusion

Le pouvoir des collectivités locales sur l'agriculture est donc réel et croissant, surtout lorsqu'elles sont motivées par son rapprochement avec le territoire et ses habitants, par la réaffirmation d'un lieu de liens. Le désengagement progressif de l'Etat de l'aménagement du territoire, les orientations actuelles de la PAC qui soutiennent peu les agricultures de proximités, l'émancipation des collectivités locales, notamment des communautés de communes et d'agglomération, et les nouvelles préoccupations environnementales et alimentaires vont dans le sens d'une réappropriation locale des enjeux agricoles. Les collectivités locales répondent peu à peu à ce défi et montrent des solutions adaptées à géographie variable, des enjeux fonciers aux enjeux de la commercialisation en passant par les questions d'équilibre économique et de qualité. Ces expérimentations prometteuses et cette diversité de politiques et de niveaux de soutiens tranchent avec la tradition de confrontation / cogestion de la profession avec l'Etat puis avec l'Union Européenne. Elles peuvent placer les territoires en concurrence surtout dans les processus d'appel d'offres types Pôles d'Excellences Rurales et autres « territoires de projet » avec co-financements nationaux et/ou européens qui facilitent la mise en lien d'acteurs autour de la valorisation de l'agriculture mais qui oublient aussi certaines zones trop déficitaires en ingénierie territoriale pour candidater. La répartition des compétences entre collectivités locales laisse en outre l'agriculture au milieu d'une multitude de politiques et donc d'échelles d'intervention que la future réforme des collectivités ne devrait pas vraiment clarifier. Cette pluralité d'acteurs publics locaux signifie notamment une pluralité de financements, de documents de planifications, d'orientation politiques globales et de modes de concertation avec le monde agricole comme avec la société civile. Dans ce contexte, il semble de la responsabilité des collectivités locales, et notamment des Régions, d'inventer les lieux de concertation réguliers nécessaires pour édifier entre elles une gouvernance agricole de proximité cohérente et globale en phase avec les attentes sociales et en dialogue avec la profession. Entre cinq champs d'action politique, trois type d'acteurs aux dynamiques renouvelées, au moins quatre échelles de gouvernance locale (commune, communauté, département, région), et quatre voies d'action politique, l'agriculture française progresse dans une complexité et une diversité locale qui se rapprochent de celles de la gouvernance agricole internationale. Mais où société civile et gouvernements locaux s'annoncent dans les premiers rôles d'une régulation nouvelle de proximité.

³³

Bibliographie :

AGRESTE PRIMEUR, juillet 2010, l'utilisation du territoire entre 2006 et 2009, n°246, 4p.

CLAVEL, HUART, LORAIN, MADRID, PIOGER, RODRIGUEZ, 2010, Les espaces agricoles : des territoires stratégiques pour la région Ile de France, POUR, n°205-206, pp117-124

Collectif jardins d'insertion en Ile de France, 2004. Les jardins d'insertion en Ile de France : acteurs, enjeux et perspectives, 204 p

DUVERNOY, I. 2008, « Espace agricole périurbain et politiques communales d'aménagement : l'exemple de l'agglomération albigeoise », *Cybergeo : european journal of Geography*, Aménagement, Urbanisme, article 208.

GUIOMAR X., 2010, Peri-urban agriculture and local authorities: which policies for which proximities? Example of local policies in Île de France. Agricultural management in periurban areas, Scuola Superiore Sant'Anna (Italy) - INRA & AgroParisTech-ENGREF, pp 29-44.

GUIOMAR X., 2010, Relier l'agriculture à son territoire, la route tracée par les collectivités, Chambres d'agriculture, n° 998, décembre, pp. 16 – 23

GUIOMAR X., 2010, Eveiller le regard du marcheur sur l'agriculture : les sentiers d'interprétation agricole en Ile-de-France, POUR, n°205-206, pp 299-309.

GUIOMAR X, 2011, Les collectivités locales à la recherche d'une agriculture de proximité, POUR, n° 209-210, pp 165 – 181.

IAU (Institut d'Aménagement et d'Urbanisme Ile de France) et SAFER Ile de France, 2009, Les pressions foncières en milieux agricoles et naturels, 52p.

MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE, 2009, Les politiques agricoles des régions : état des lieux et perspectives. Analyse Prospective et évaluation, n°8, mai, 4p.

Paysan de la Loire (hebdomadaire), 22 Octobre 2010

PERRIN Coline, 2007, « La vigne et l'olivier en Provence : un moyen de préserver les espaces agricoles périurbains ? », *Agriculteurs et territoires, entre productivisme et exigences territoriales*, Espace et territoires PUR, pp173-189

POULOT M., 2008, « Des territoires de projet en périurbain : les programmes agri-urbains », *Historiens & Géographes*, 403, 159-172

SARGERET D, 2010, De l'orge à la bière du Vexin : histoire d'une diversification (interview de Louis-Marie Voisin), POUR, n°205-206, pp245-248.

TERRES EN VILLES et CONSEIL REGIONAL ILE DE FRANCE, 2010, Les politiques agricoles périurbaines en Ile de France, état des lieux et analyses de leurs évolutions, 108p.

TERRES EN VILLES, 2010, Le diagnostic agricole du SCOT de Montpellier, fiche technique, 4 pages.

TRAVERSAC J-B (coordonné par), 2010, Circuits courts, contribution au développement régional, Editions Educagri, 224p.

VANIER M. 2008, Le pouvoir des territoires, essai sur l'interterritorialité, Economica – Anthropos, 164p