



HAL
open science

Les agriculteurs et le dialogue territorial: 7 études de cas. Rapport de synthèse du Programme Dialog

Pierre-Yves Guiheneuf, Cécile Bernard, Luc Bossuet, Nathalie Galiri, Yvon Le Caro, Francois Leger Léger, Geneviève Pierre, Florence Pinton-Lescure, Frédérique Rose

► To cite this version:

Pierre-Yves Guiheneuf, Cécile Bernard, Luc Bossuet, Nathalie Galiri, Yvon Le Caro, et al.. Les agriculteurs et le dialogue territorial: 7 études de cas. Rapport de synthèse du Programme Dialog. Geysier. 2008, 56 p. halshs-04895099

HAL Id: halshs-04895099

<https://shs.hal.science/halshs-04895099v1>

Submitted on 17 Jan 2025

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Dialog

**Les agriculteurs et le dialogue territorial :
7 études de cas**



Dialog

Les agriculteurs et le dialogue territorial : 7 études de cas

Rapport de synthèse

Document réalisé par

Cécile Bernard, ISARA
Luc Bossuet, INRA, Agro Paris Tech
Nathalie Galiri, APCA
Pierre-Yves Guihéneuf, Geysier
Yvon Le Caro, UMR ESO, Université de Rennes
François Léger, INRA, Agro Paris Tech
Geneviève Pierre, UMR ESO, Université d'Angers
Florence Pinton, IRD et Université Paris X Nanterre
Frédérique Rose, Trame

avec les contributions de Cécile Bauer, Julien Lenoir, Aurore Sauvaget (enquêtes), Robert Douillet
et de l'ensemble du Comité Scientifique du programme Dialog

Coordination

Pierre-Yves Guihéneuf, Geysier

Octobre 2008

Sommaire

introduction	7
1. Les participants au dialogue et leurs motivations	9
1. Les motivations des agriculteurs	9
2. Les motivations des principaux acteurs non agricoles	12
3. Avec qui accepte-t-on de dialoguer et pourquoi ?	13
2. Méthodes et démarches de concertation	15
1. Lieux et dispositifs de concertation	15
2. Les espaces de dialogue	16
3. La mise en œuvre du dispositif de dialogue	18
4. La représentation	18
5. L'évolution des représentations	19
3. Enjeux et effets	21
1. Les enjeux de pouvoir	21
2. Les résultats non attendus de la concertation	22
3. Les effets de la concertation sur la décision	23
4. L'existence d'une « culture du dialogue territorial »	24
Conclusions	27
Annexes	29
Fiches expériences	



introduction



Ce document constitue la synthèse de sept monographies réalisées en 2007 et 2008 dans le cadre du programme Dialog et portant sur des expériences de dialogue territorial dans lesquelles les agriculteurs ont joué un rôle actif.

Nous entendons ici le dialogue territorial comme l'ensemble des pratiques de concertation, de médiation ou de négociation mises en œuvre par différents groupes d'acteurs locaux, porteurs de visions et d'intérêts différents, voire divergents. Ce dialogue porte sur des enjeux liés au partage du territoire, lui-même considéré non pas comme un périmètre administratif mais plus largement comme un espace de projets, un lieu de vie et un support d'aménités. A nos yeux, le dialogue territorial ne constitue en rien un ensemble codifié de méthodes de concertation : il caractérise plutôt une diversité de pratiques visant à assurer, par l'échange entre les parties prenantes, un compromis sur le partage de l'espace et de ses ressources. La recherche d'un compromis est la recherche d'un accord jugé satisfaisant - ou pour le moins temporairement acceptable - par les parties en présence, ce qui n'évacue en aucune façon les divergences d'intérêts, les différences de visions des choses ou l'inégalité des rapports de force. Mais cette recherche s'impose, dans les cas étudiés, comme un mode de régulation des conflits d'utilisation du territoire par les acteurs locaux pour de multiples raisons, en particulier du fait de cadres législatifs ou réglementaires incitatifs, voire contraignants, ou du fait de la pression d'autorités politiques et d'acteurs locaux désireux de trouver des solutions négociées à des situations potentiellement conflictuelles de multiusage de l'espace rural et péri-urbain.

Les situations de dialogue territorial étudiées dans les monographies se nouent autour d'au moins un objet explicitement identifié, souvent de plusieurs : l'usage du sol, le partage des ressources en eau, la biodiversité, l'avenir de l'agriculture locale, la formulation de projets de territoire, les relations entre les agriculteurs et les autres habitants, etc. En réalisant ces monographies, nous nous sommes intéressés à la façon dont les acteurs locaux - et en particulier les agriculteurs - se positionnent par rapport à ces objets et à la façon dont ils perçoivent le positionnement des autres. Nous nous sommes intéressés également aux dispositifs de concertation et aux organisations qui s'établissent autour de ces objets, à leur légitimité vis-à-vis

d'eux et des autres acteurs engagés. Enfin, nous avons cherché à repositionner les acteurs et les objets du dialogue dans leur contexte local et institutionnel (règles, lois, organisations...) et à situer ces démarches dans une perspective historique et dynamique.

Le secteur agricole a toujours consacré des moyens pour équiper, intellectuellement et méthodologiquement, l'action collective. Depuis quelques années, alors qu'il a déjà consenti d'importants efforts d'adaptation et qu'il doit continuer de répondre aux attentes déjà anciennes de la société en terme de fourniture des marchés et d'efficacité économique, il doit faire face à de nouvelles demandes : préservation des ressources, amélioration de la qualité des pratiques et des produits, partage de l'espace avec d'autres usagers, etc. Les bouleversements des territoires, les dynamiques urbaines qui les transforment, l'émergence de nouvelles demandes des habitants, la mise en place de procédures institutionnelles visant à arbitrer ou réglementer les usages de l'espace : tout cela interpelle à la fois l'exercice du métier et les modes de coordination des agriculteurs entre eux et avec le reste de la société.

Sur ce plan, le secteur agricole est loin d'être homogène. Certains agriculteurs et certains organismes collectifs se sont largement investis dans des démarches visant à (re)créer du lien avec les acteurs non agricoles, à s'insérer dans les dynamiques territoriales, à répondre aux attentes locales, à accroître leur capacité de proposition, à prévenir ou à gérer des conflits d'usage, etc. Ces situations ne sont cependant pas générales.

S'investir dans des dynamiques de dialogue territorial permet-il aux agriculteurs de gagner ou de regagner la capacité d'initiative et de proposition qui leur est désormais nécessaire ? Comment cela influence-t-il leur vision des autres et d'eux-mêmes ? Comment ces espaces de dialogue fonctionnent-ils et est-ce qu'ils pourraient-ils fonctionner mieux ? En quoi influencent-ils les modes de gestion de l'espace rural ? Quels sont les rôles attendus des organismes collectifs, de conseil et de formation dans cette évolution ?

A travers ce travail d'analyse croisée des sept situations étudiées, nous souhaitons apporter une contribution à une réflexion nécessaire sur l'implication des agriculteurs dans les processus de concertation territoriaux et formuler des propositions pour rendre ceux-ci plus efficaces et plus adaptés aux attentes de chacun.

Les situations étudiées

Coglais (Ille-et-Vilaine)

Des projets d'urbanisme et de transport ainsi que la protection des zones de captage de ressources en eau provoquent des aménagements fonciers auxquels les agriculteurs s'opposent, puis à propos desquels ils engagent un dialogue avec la Ville de Rennes.

Puisaye (Yonne)

A Saint et à Thury, afin de protéger la ressource en eau, des actions de prévention sont discutées par un syndicat des eaux et des agriculteurs, ce qui provoque un débat sur les pratiques agricoles.

Forterre (Yonne)

A Lain et à Sementron, des aménagements fonciers décidés par les agriculteurs donnent lieu à une concertation avec les élus sur les attentes de la population en matière de paysage.

La Rochelle et le Pays d'Aunis (Charente Maritime)

A l'occasion de la mise en place du SCOT et de PLU dans un contexte d'urbanisation croissante, une concertation est organisée entre les villes et le monde agricole, sur le foncier et sur la place de l'agriculture dans le contexte local

Jura

A l'initiative de la Chambre d'Agriculture et du PNR du Haut Jura, des agriculteurs et des élus se retrouvent pour réfléchir ensemble sur la place de l'agriculture dans le territoire.

Piège (Aude)

La création d'une zone Natura 2000 suscite un vif conflit entre les agriculteurs et une association naturaliste. Elle est suivie par une concertation à laquelle les élus locaux participent activement.

Ouest Lyonnais (Rhône)

Des commissions agricoles communales sont créées par des élus locaux et des agriculteurs en tant que lieux de discussion, de partage de l'information et de réflexion sur la place de l'agriculture dans le territoire et la gestion du foncier.

1- Les participants au dialogue et leurs façons de dialoguer

1. Pourquoi s'engager dans le dialogue ?

Origine des démarches et motivations des agriculteurs

Qu'est-ce qui motive l'engagement des agriculteurs dans les démarches de concertation avec d'autres acteurs du territoire ? Les raisons évoquées diffèrent selon les situations (voir tableaux 1 et 2 pages suivantes). L'origine de la démarche joue un rôle déterminant : dans le cas de démarches de concertation impulsées par des événements ou des acteurs « l'extérieur » au monde agricole, les agriculteurs font état de divers modes de réponse. Nous verrons plus loin que leurs motivations sont différentes quand ils sont eux-mêmes à l'origine de la démarche où lorsqu'ils sont associés à des démarches partenariales nées localement.

DES IMPULSIONS EXTÉRIEURES AU MONDE AGRICOLE

Dans certaines situations (la Rochelle et Pays d'Aunis, Puisaye, Piège, Coglais), les agriculteurs répondent à des sollicitations extérieures clairement exprimées et qui concernent des problématiques dans lesquelles ils jouent un rôle important : la nécessité de procéder à des aménagements routiers, de planifier l'utilisation du foncier en zone périurbaine, de protéger la qualité de l'eau ou la biodiversité...

Dans ce registre, deux types de situations peuvent être observés :

➤ Ces sollicitations extérieures suscitent d'emblée la création d'un espace de dialogue. C'est le cas dans l'agglomération de la Rochelle où la communauté d'agglomération invite la profession agricole à participer à l'élaboration du SCOT, comme la réglementation l'y oblige. Dans le cas des PLU, la concertation est nettement plus aléatoire (Pays d'Aunis et La Rochelle). Cependant, la région de la Rochelle est également caractérisée par des dynamiques partenariales plus anciennes entre ville et campagne, notamment autour de l'organisation de circuits courts : les réseaux et les organisations collectives créés à cette occasion ont pu être mobilisés lors des projets de SCOT et de PLU. En Puisaye, les respon-

sables agricoles sont sollicités par le Syndicat des Eaux pour prendre des mesures de protection de périmètres de captages, celles-ci étant majoritairement situées dans des zones de production agricole. Il est à noter que le recours à une procédure légale peut très bien conduire à plus de concertation (par exemple dans le cas de SCOT ou de certains PLU) mais aussi à un confinement du dialogue dans des cadres initialement trop étriqués (Coglais, Piège).

➤ Ces sollicitations extérieures créent un espace de confrontation auquel succède une phase de concertation. C'est le cas dans la Piège, où un conflit entre agriculteurs et naturalistes survient lors de la mise en place d'un périmètre Natura 2000 à la définition duquel les agriculteurs n'avaient pas été associés puisque la concertation telle qu'elle était prévue par le texte ne concernait que les élus locaux et devait se dérouler dans un laps de temps trop bref et avec des modalités trop contraignantes pour permettre une participation effective de la population. C'est également le cas dans le Coglais, où des mesures de protection des captages d'eau potable par la Ville de Rennes suscitent une vive réaction d'opposition qui se traduit par trois procès successifs qui, même s'ils sont perdus par les agriculteurs, contraignent la ville de Rennes à négocier. Dans le cas de la Piège comme dans celui du Coglais, ce qui est contesté par les agriculteurs est moins la pertinence de l'objectif revendiqué par leurs interlocuteurs (protéger la biodiversité ou la qualité de l'eau) que la façon dont sont prises des mesures qualifiées d'ingérences dans les dynamiques agricoles, sans concertation préalable suffisante. Dans les deux cas également, ces situations de conflit conduisent à la création d'associations par les agriculteurs, destinées à les défendre. Enfin, dans ces deux cas, des recours judiciaires sont engagés par les agriculteurs : ils le sont préalablement à la concertation dans le cas de Rennes, puis parallèlement à la concertation dans le cas de la Piège, mais se trouvent dirigés principalement contre

l'administration qui symbolise le refus du débat, alors que le climat s'apaise et que le dialogue s'établit entre agriculteurs et naturalistes, premiers protagonistes du conflit. Dans ces deux cas, les agriculteurs usent de ces recours pour se repositionner comme acteurs incontournables.

Dans ces situations où l'initiative du dialogue est extérieure au monde agricole, les agriculteurs participent généralement pour défendre les intérêts de la profession (et/ou dans certains cas, leurs intérêts particuliers) par exemple, au travers d'une préservation du foncier agricole, d'une transformation maîtrisée des pratiques techniques, etc. Mais il s'agit également pour eux de conserver un rôle actif dans le réseau des acteurs du territoire, de faire état d'une capacité de réaction ou de proposition, de manifester un intérêt pour les débats en cours, de réactiver des réseaux professionnels, de fertiliser la réflexion interne... Une sollicitation extérieure ne constitue donc pas nécessairement une contrainte qui placera les agriculteurs sur la défensive, mais elle peut constituer une opportunité pour eux de consolider la place des organisations collectives sur l'échiquier local et d'élargir leur champ de réflexion.

UN DIALOGUE VOULU PAR LES ACTEURS DU MONDE AGRICOLE

Qu'en est-il lorsque l'initiative de la concertation ne relève pas d'un événement extérieur au monde agricole ou d'une obligation réglementaire qui s'impose à tous ? Dans les autres situations étudiées, l'initiative du dialogue vient du milieu local et notamment de structures intercommunales comme les Parcs naturels régionaux ou les Communautés de communes, de

Chambres d'agriculture, d'agriculteurs eux-mêmes ou d'une convergence d'intérêts entre ceux-ci et les autres acteurs du territoire, sans qu'il soit toujours possible de savoir véritablement qui en est l'initiateur ou l'élément déclencheur. Il arrive en effet fréquemment que la concertation constitue une étape dans un long cheminement de réflexions et d'échanges. Il faut noter alors, dans ces processus multi-partenariaux construits dans la durée, l'importance des « acteurs passerelles » qui savent précisément repérer les convergences dans la réflexion de différents groupes locaux et choisir les moments favorables à la construction d'un dialogue, identifier les bons relais d'opinion et mobiliser les groupes qui deviendront les plus actifs. Ces artisans de la mise en relation de différents mondes peuvent être des responsables professionnels ou associatifs, des élus, des techniciens, des chargés de mission de collectivités territoriales...

Dans ce type de situation, les motivations premières des agriculteurs sont diverses. Il peut s'agir :

- de la volonté de défendre leurs produits en recherchant la possibilité de mettre en place des circuits courts, de valoriser leur image, d'obtenir des moyens de renforcer les filières de commercialisation...
- de sécuriser des enjeux fonciers, par exemple pour défendre des projets d'installation (Ouest Lyonnais) ou de remembrement (Forterre) ;
- plus largement, de rechercher auprès des élus locaux des alliés dans la définition de stratégies de développement pour l'agriculture locale ou d'influer sur la vision qu'ont des élus sur leur activité (Jura) ;
- enfin, et bien que ce souci ne soit pas premier, du souhait d'être à l'écoute des dynamiques territo-

Tableau 1 - Contexte

Situation	Contexte et origine du dialogue
La Rochelle	Projets d'urbanisation discutés dans le cadre du SCOT et de PLU : interpellation des agriculteurs par l'agglomération de la Rochelle et le Pays d'Aunis
Coglais	Conflits nés d'aménagements fonciers suite aux mesures de protection des périmètres de captage de Rennes et au tracé de l'A84, puis dialogue avec Rennes.
Piège	Conflit suite à la mise en place d'une zone Natura 2000 à l'initiative d'une association naturaliste, puis dialogue avec l'association et les élus.
Ouest Lyonnais	Mise en place de commissions communales à l'initiative d'élus et de responsables agricoles suite à des diagnostics réalisés par la Chambre d'Agriculture.
Haut Jura	Création d'un plan d'action d'agriculture durable à l'initiative conjointe de Chambres d'Agriculture et d'un PNR.
Forterre	Aménagements fonciers à l'initiative d'agriculteurs, interpellation des propriétaires et des élus dans le cadre d'une commission intercommunale d'aménagement foncier.
Puisaye	Préservation d'une zone de captage : interpellation des agriculteurs par un Syndicat des Eaux et création d'un comité de pilotage

Tableau 2 - Principales caractéristiques initiales des situations

		Piège	Jura	Lyonnais	Puisaye	Coglais	Forterre	La Rochelle	Aunis
objet		création Natura 2000	plan d'action agriculture durable	place de l'agriculture dans le territoire	préservation zone de captage	aménagement foncier		projets d'urbanisation	
origine	sollicitations extérieures au monde agricole	X			X	X		X	X
	dynamiques partenariales locales		X	X			X		
événements / processus	processus démarré par une concertation		X	X	X		X	X	X
	processus démarré par un conflit	X				X			
	recours judiciaires intentés par les agriculteurs	X				X			
	création d'une association de défense des agriculteurs	X				X			

riales locales afin de s'y associer, d'anticiper ou de désamorcer de futurs conflits. Dans ce cas, l'espace de concertation est vu comme un espace d'information et de veille.

Dans le premier cas, celui où les agriculteurs s'engagent dans la concertation du fait de sollicitations extérieures, ce type de motivations peut également exister, de façon indirecte ou au second plan. Il arrive également qu'elles surgissent au cours du processus du fait de la découverte de situations locales. Par exemple, sécuriser les enjeux fonciers est un moteur de la mobilisation dans les procédures de type SCOT ; modifier le regard des élus ou des habitants sur l'agriculture est une préoccupation largement partagée.

Dans toutes les situations étudiées, les agriculteurs expliquent également leur implication dans les démarches de dialogue par l'un ou l'autre des éléments suivants :

- un contexte général marqué par de vives interrogations sur l'avenir de l'agriculture, qui invite les responsables professionnels à envisager une recomposition de leurs alliances traditionnelles et l'ouverture vers les acteurs du territoire, au premier rang desquels se trouvent les collectivités territoriales, afin de trouver des synergies avec leurs projets. Ce type de

situation diffère évidemment si les agriculteurs sont fortement représentés dans les conseils municipaux (Coglais, Forterre, Puisaye) ou s'ils ne le sont pas.

- Un sentiment de marginalisation, d'oubli, de perte d'initiative ou même de déstructuration des organisations professionnelles locales, ce qui les invite à rechercher de nouveaux espaces d'initiative où puissent se manifester à la fois leurs capacités d'anticipation et l'utilité de la solidarité professionnelle.
- Des difficultés de relation avec des habitants du territoire (associations, résidents, élus...), une incompréhension supposée de ceux-ci vis-à-vis des contraintes de l'activité agricole, parfois des tensions ou des conflits, qui invitent les agriculteurs à rechercher par le dialogue des voies d'apaisement, même au prix d'efforts de communication ou de changements de pratiques.
- La nécessité d'être présent dans les instances, les débats, les procédures qui les concernent (à des fins de contrôle et/ou de représentation). La question du mandat se pose alors car les agriculteurs participent souvent à la fois comme représentants dépositaires d'un mandat ou porte-parole d'un groupe, et comme individus parties prenantes (par exemple : un irriguant).

Tableau 3 - Motivations des agriculteurs

	Piège	Jura	Lyonnais	Puisaye	Coglais	Forterre	La Rochelle	Aunis
objet du dialogue	création Natura 2000	plan d'action agriculture durable	place de l'agriculture dans le territoire	préservation zone de captage	aménagement foncier		projets d'urbanisation	
motivations communes	interrogations sur l'avenir de l'agriculture, recherche de nouvelles alliances ou renforcement d'alliances existantes ; sentiment de marginalisation et recherche de nouveaux espaces d'initiative ; difficultés des relations avec les habitants du territoire, recherche de communication et changements de pratiques ; nécessité d'être présents dans les débats et procédures.							
défendre produits et pratiques	X	X	X	X	X			
sécuriser le foncier					X	X	X	X
défendre l'agriculture	X							
faire alliance avec d'autres (élus)	X	X				X	X	X
contrôler le contenu de la concertation					X			
être à l'écoute du local		X						
participer à des évolutions		X	X	X		X		

2. Pourquoi dialoguer avec les agriculteurs ? Les motivations de leurs partenaires

Les motivations exprimées par les acteurs non agricoles diffèrent sensiblement en fonction du contexte étudié. Dans le milieu rural, les agriculteurs représentent souvent des interlocuteurs incontournables pour les autres acteurs du territoire, en particulier lorsqu'ils sont propriétaires du foncier. Premiers aménageurs des paysages, l'action de leurs pratiques sur la biodiversité ou la qualité des ressources en eau est déterminante et leur poids économique continue d'en faire des acteurs importants. C'est également dans ces espaces que la proximité est évoquée par les acteurs locaux comme une raison d'associer les agriculteurs aux démarches de dialogue : ce sont aussi des voisins (Piège, Forterre). Ultime motif pour ne pas les oublier : ils sont présents dans les conseils municipaux (Ouest lyonnais, Coglais, Forterre, Puisaye). A l'inverse, leur absence pose question et les élus prennent parfois conscience des risques sociaux, économiques et environnementaux qu'impliquerait le fait de construire l'espace périurbain sans participation des agriculteurs (Ouest lyonnais, La Rochelle). Ailleurs, l'aspect culturel et social est mis en avant : l'agriculture c'est aussi « nos racines » (Jura).

Ce sont également dans ces espaces que les élus du territoire disent partager avec les agriculteurs des préoccupations communes envers l'avenir du secteur, être préoccupés comme eux par l'absence de perspec-

tive pour les jeunes (Jura) ou souhaiter rompre avec l'isolement de la profession et avec un certain corporatisme (Ouest lyonnais). On peut penser que ces inquiétudes partagées sont le fruit de contacts informels continus et témoignent de l'inscription des agriculteurs dans les réseaux locaux.

Dans les espaces ruraux connaissant une croissance démographique du fait de l'arrivée de nouveaux habitants, les relations de ces derniers avec les agriculteurs constituent une question souvent délicate. Les visions de l'espace rural et les attentes de chacun divergent fortement, la connaissance des usages également. En Forterre, des habitants modestes qui viennent à la campagne pour y trouver le calme et un foncier bon marché peuvent percevoir les céréaliers comme détenant de fortes emprises sur la terre, sur le paysage, sur les conseils municipaux... Pour certains de ces nouveaux résidents, un enjeu politique local consiste à ne pas laisser tous les pouvoirs aux agriculteurs, soit pour veiller à un certain équilibre de la représentation, soit pour faire évoluer les pratiques dans le domaine de la production ou de l'occupation de l'espace. Lorsque les agriculteurs sont élus, leur stratégie peut varier : intégration des nouveaux arrivants dans les conseils municipaux, résistance débouchant sur la création de listes d'opposition... Ces contextes politiques influent de façon décisive sur les

espaces de concertation locaux qui, au-delà de l'enjeu immédiat et explicite (l'eau, l'accès à la terre, le paysage...) peuvent être conçus comme des opportunités de rééquilibrer ou au contraire de conforter les rapports de pouvoir locaux. Ces enjeux pèsent lourdement sur les processus de concertation. Ils sont rarement explicités à l'observateur extérieur mais leur connaissance est indispensable à la compréhension des situations observées.

Dans les territoires sous influence des agglomérations (La Rochelle ou Rennes), la position plus marginale ou plus distante de l'activité agricole semble confiner les agriculteurs dans le rôle de gestionnaires du foncier ou d'utilisateurs de ressources, plutôt que dans celui de producteurs d'aménités ou d'acteurs de l'économie locale. Cependant, leur rôle dans l'économie ou dans le maintien d'un tissu social rural est parfois

rappelé par les élus (Coglais, la Rochelle, Pays d'Aunis), y compris lorsque c'est par défaut, c'est-à-dire lorsque ceux-ci déplorent le recul de l'activité agricole. A La Rochelle, on note l'ambiguïté des relations : les élus de la première couronne urbaine se montrent très attentifs envers des agriculteurs perçus comme en danger, tandis que dans des espaces moins urbanisés, l'agriculture est moins visible, parfois réduite à un secteur simple détenteur d'une réserve d'hectares (Pays d'Aunis). Globalement, dans les espaces périurbains, le constat d'une certaine méconnaissance des élus locaux et des agriculteurs est plus souvent formulé. Dans ce cas, des acteurs passerelles sont particulièrement nécessaires pour établir un contact entre des mondes qui communiquent peu. Les techniciens de Chambres d'Agriculture ou de collectivités jouent parfois ce rôle, ainsi que des élus.

Tableau 4 - Motivations des autres acteurs

	Piège	Jura	Lyonnais	Puisaye	Coglais	Forterre	La Rochelle	Aunis
les agriculteurs...	site Natura 2000	plan agriculture durable	place de l'agriculture dans le territoire	préserver zone de captage	aménagement foncier		projets d'urbanisation	
maîtrisent le foncier					X	X	X	X
aménagent le paysage						X		
agissent sur la biodiversité ou l'eau	X			X	X			
ont une importance économique ou sociale					X		X	X
sont des voisins	X					X		
ont des élus municipaux			X	X	X	X		
incarnent les racines locales		X						
ont des questions sur l'avenir du territoire		X	X					
ont une activité fragile ou en recul	X						X	

3. Avec qui les agriculteurs acceptent-ils de dialoguer et pourquoi ?

Dans plusieurs des cas étudiés, la nature des participants est déterminée par la procédure dans laquelle les agriculteurs sont engagés, par exemple lorsqu'il s'agit de concertation portant sur un SCOT, un remembrement ou la protection de captages (La Rochelle, Pays d'Aunis, Coglais, Puisaye, Forterre). Les interlocuteurs sont alors des structures communales ou intercommunales, des syndicats des eaux, etc. Dans ce cas, les agriculteurs dialoguent avec des élus, des techniciens travaillant pour ces structures ou pour les

Chambres d'Agriculture, des experts, des propriétaires fonciers. Dans le cas de la Piège, marquée par un conflit portant sur un futur périmètre Natura 2000, une association naturaliste, principale initiatrice du projet, a été imposée par les événements comme un partenaire incontournable.

Les élus du territoire restent cependant les interlocuteurs les plus représentés dans l'ensemble des cas étudiés. Leur participation à la concertation est d'ailleurs considérée comme naturelle par les agricul-

teurs dès lors qu'il s'agit de traiter d'enjeux territoriaux. Les élus agricoles estiment parfois discuter avec eux d'égal à égal (« entre élus »...).

Cependant, leur présence n'est pas toujours garante d'une ouverture du dialogue car il arrive qu'ils soient eux-mêmes agriculteurs. Si ces personnes à « double casquette » sont recherchées dans certaines situations (Coglaises, Ouest lyonnais, Piège) car jugées comme des interfaces utiles, elles dispensent souvent les autres élus de s'engager dans le processus.

Dans certains cas, des représentants des propriétaires fonciers ou même une personne qualifiée pour la protection de la nature¹ se sont également avérés être des agriculteurs, soit actifs, soit à la retraite : dans ce cas, le dialogue reste confiné à un milieu socialement restreint.

Lorsque la réglementation l'impose (cas des SCOT), la concertation concerne des secteurs très divers de la société locale, y compris le monde associatif. Quand ce n'est pas le cas, les agriculteurs ont toujours la possibilité d'élargir le cercle restreint des élus et des administrations en y conviant d'autres acteurs du territoire. Le font-ils ? Généralement non, sauf lorsqu'il s'agit d'y amener des alliés comme les chasseurs (Forterre, Piège). Les grands oubliés des concertations étudiées sont les associations locales de naturalistes, d'usagers du territoire (randonneurs, clubs sportifs, associations familiales, etc.), de protection du patrimoine ou d'habitants. Les professionnels du tourisme ou les représentants de l'industrie ou de l'artisanat font également partie des absents, sauf lorsque des organismes liés à eux (Comité départementaux du tourisme, etc.) mais cependant dépendants des élus territoriaux sont censés les représenter.

Cela ne veut pas dire que les agriculteurs, collectivement et individuellement, n'aient pas de contacts avec les autres habitants et les autres secteurs économiques ou qu'ils ne mettent pas en œuvre avec eux des initiatives conjointes ; mais ils ne les invitent généralement pas à participer à la concertation. La présence des associations est la plus controversée, souvent jugée inopportune par les agriculteurs qui se retranchent derrière le fait que les habitants du territoire sont déjà représentés par les élus, ou qui mani-

festent explicitement des réticences à la perspective d'engager un débat avec des structures qu'ils jugent peu légitimes, peu sensibles aux enjeux que représente l'agriculture et souvent excessivement revendicatrices. Les arguments évoqués (« On ne peut pas réunir tout le monde » ; « On n'y est pas encore prêts »...) cachent mal les craintes que suscitent ces interlocuteurs, qui n'attribuent que rarement aux agriculteurs le poids et la respectabilité qui les protègent dans leur interlocution avec les élus du territoire.

Plusieurs raisons peuvent donc expliquer cette participation sélective : méconnaissance des agriculteurs vis-à-vis des autres acteurs, non reconnaissance de leur part de certains partenaires jugés non représentatifs et donc non légitimes, malaise face à des discours qui peuvent remettre en cause leurs pratiques, leur métier, voire leur identité. Il apparaît donc qu'en dépit de la conscience qu'ont les agriculteurs et leurs organisations de la nécessité de s'ouvrir aux autres acteurs du monde rural, ils privilégient les espaces de dialogue connus, voire maîtrisés.

L'élargissement des espaces de dialogue constitue un enjeu certain pour la consolidation de ces espaces de concertation. Sans cela en effet, les accords obtenus, assimilés au résultat de négociations trop confidentielles, donnent pied à la critique du fait de leur manque de légitimité. Cet élargissement peut intervenir sous l'effet de :

- > la loi. Comme dans le cas de la directive cadre sur l'eau qui pose la question de la participation des simples habitants dans les dispositifs de concertation sur les ressources en eau, on pourrait imaginer que, dans les dispositifs portant sur la planification foncière par exemple, le débat ne soit pas monopolisés par les élus ;
- > des incitations plus vigoureuses de la part des techniciens (agricoles et de collectivités) ;
- > la formation des responsables agricoles et des techniciens, de façon à leur fournir des éléments de méthode leur permettant d'expliquer aux autres leurs pratiques, leurs contraintes et leur fonctions sur le territoire et de prévenir les débordements éventuels nés de confrontations entre les représentants de mondes culturellement différents.

1. PQPN : nommée par le Préfet sur proposition du maire (Coglaises).

2-Méthodes et démarches de concertation

Dans tous les cas étudiés, le dialogue territorial constitue un processus complexe qui s'étend sur plusieurs mois ou plusieurs années et qui met en mouvement des groupes d'acteurs divers, composés eux-mêmes d'individus aux positions sensiblement différentes. L'évolution de ces positions individuelles et collectives et l'obtention d'accords relève d'une dynamique complexe, souvent délicate à démêler ultérieurement.

1. Lieux et dispositifs de concertation

Nous appellerons ici espaces - ou lieux - de concertation, des instances qui sont plus ou moins spécifiquement dédiées au dialogue entre les protagonistes.

Nous qualifierons d'espaces « formels » ceux qui sont spécifiquement dédiés à la concertation entre les différents protagonistes. Un Comité de pilotage mis en place pour organiser le dialogue entre protagonistes d'une concertation est un espace formel, tout comme un groupe technique créé pour la circonstance, une commission agricole ou encore une réunion publique. Certains espaces de concertation s'inscrivent donc dans une durée relativement longue (un comité de pilotage, une commission communale), d'autres sont éphémères (une réunion publique). Ces espaces « formels au regard du processus de concertation », car spécifiquement créés dans ce cadre et à cette fin, constituent en quelque sorte la partie la plus visible du processus de dialogue territorial.

Il faut y ajouter des espaces de rencontre et de discussion plus informels (relativement au processus de dialogue), qui peuvent être par exemple :

- les réunions périodiques d'un groupe d'agriculteurs, d'une association, d'une institution ou d'une commission municipale où d'autres instances dans lesquelles est abordé le sujet sur lequel porte la concertation. Ces types d'espace sont souvent des lieux d'échanges « entre pairs » qui viennent compléter les lieux de concertation multi-acteurs. Ils constituent en eux-mêmes des espaces de concertation car ce qui fait la concertation est moins la présence d'une diversité d'acteurs du territoire que la diversité d'intérêts ; or cette diversité d'intérêts se rencontre au sein d'un groupe d'agriculteurs, au sein d'une commission d'élus ou au sein d'une association.
- les échanges interpersonnels, le « off », les conversa-

tions bilatérales qui jouent un rôle important d'échange d'information, de coordination et d'ajustement entre les acteurs concernés, d'affinage et de test des propositions, etc.. Ces espaces très informels trouvent toute leur importance dans les intervalles qui séparent les moments de réunion. Ils contribuent à une nécessaire maturation de la réflexion des acteurs concernés, qui autorise l'évolution des positions initiales. Les temps d'apparente inaction entre deux réunions ne sont donc pas nécessairement des moments improductifs.

Loin d'être secondaires, ces espaces informels, non exclusivement dédiés au dialogue entre les principaux acteurs de la concertation constituent des lieux importants d'échange d'information, de construction de positions collectives au sein des groupes impliqués, de fluidification des échanges d'information, de validation ou d'invalidation des hypothèses de travail ou de préparation des compromis. Ils existent dans toutes les situations à l'exception du Jura où les acteurs engagés dans le projet regrettent d'ailleurs de n'avoir pas pu se rencontrer hors des réunions planifiées dans le cadre de la concertation. Cette situation particulière est sans doute due au caractère imposé de la démarche et au fait que la participation s'y effectue sur un mode individuel, ce qui empêche les organisations collectives de lui ouvrir en leur sein des espaces de discussion.

Nous appellerons « dispositif » de dialogue territorial l'ensemble de ces lieux de concertation, qui se doivent d'être articulés entre eux pour trouver une certaine efficacité, ainsi que la succession dans le temps de leur apparition et leur mode de fonctionnement.

Enfin, nous appellerons méthode, ou démarche, de concertation l'ensemble des dimensions du processus de dialogue relatives au choix des modalités de

concertation, l'attribution des rôles d'animation et de représentation, le choix des participants, la définition des finalités, etc.

Peut-on parler de méthode structurée de concertation pour qualifier la démarche suivie dans les différentes situations étudiées ? Il faut distinguer plusieurs cas de figure :

✓ la situation complexe que représente celle du Coglais, où plusieurs enjeux se superposent (protection des captages, remembrement, réaménagement foncier suite au passage d'une autoroute) et s'étalent dans le temps. Dans ce cas, on n'observe pas de processus centralisé, mais des lieux de concertation éclatés, des démarches souvent contraintes par les procédures administratives et de nombreuses négociations bilatérales et parallèles, entre lesquelles des relations interpersonnelles et des processus d'apprentissage viennent mettre du lien. Certains des protagonistes changent de statut au cours du temps. Ainsi, en période préélectorale, tel leader syndical quitte sa posture d'animateur du dialogue pour endosser l'habit du leader d'opinion.

✓ Des situations plus classiques de processus mis en place par les acteurs locaux dans un cadre relativement contraint par la procédure (Forterre, Puisaye, la Rochelle). Dans ces situations, l'instance principale de concertation est constituée par une commission ou un

comité de pilotage dont la composition est définie de façon assez précise, où les agriculteurs sont représentés par des responsables professionnels et où leurs principaux interlocuteurs sont des élus. Cette instance de concertation centrale est étayée par des comités techniques mais aussi parfois par des réunions publiques qui voient la participation d'un plus grand nombre de personnes.

✓ Deux situations de grande liberté où le processus de concertation est bâti par les acteurs eux-mêmes sans contrainte réglementaire ni intervention extérieure (Piège, Ouest lyonnais). Il prend la forme, somme toute assez classique, de réunions publiques initiales suivies de la formation d'un comité de pilotage ou de commissions.

✓ Une situation de forte contrainte méthodologique où la démarche est codifiée de façon assez précise par un organisme de développement agricole et qui se traduit par la création de groupes de travail où les participants interviennent à titre personnel (Jura).

Dans les situations étudiées, la méthode est donc :

- soit imposée par l'extérieur (cas général de la participation des agriculteurs à un SCOT ou à une démarche formalisée de dialogue territorial)
- soit bâtie collectivement au fur et à mesure du processus (Piège, Coglais, ...)
- soit, enfin, proposée par les animateurs (Jura)

2. Les espaces de dialogue

Dans les situations étudiées, les principaux espaces de dialogue sont les suivants.

LES RÉUNIONS PUBLIQUES

Généralement mises en place au début du processus de dialogue (Piège, Forterre) : elles ne constituent pas véritablement des lieux où s'élabore un consensus, mais elles permettent l'expression des points de vue et contribuent à faire connaître à tous la dynamique de dialogue qui s'amorce.

LES COMMISSIONS ET LES GROUPES DE TRAVAIL

La création de commissions ad hoc (Comités de pilotage, commissions communales ou intercommunales, etc.) (Jura, Piège, Forterre, Puisaye, Coglais, Ouest lyonnais) sont constituées généralement de représentants de la profession agricole, d'élus locaux, parfois d'experts et plus rarement de responsables d'associations. Ces groupes de travail, qui se réunissent à plusieurs occasions, sont officiellement au cœur de la recherche d'accords entre les interlocuteurs du dialogue. Cependant, ils semblent permettre surtout d'officialiser et d'affiner des propositions préparées lors de commissions de travail techniques, de réunions

informelles, de contacts bilatéraux et de discussions entre pairs. Leur rôle n'est pas accessoire pour autant : ce sont des lieux d'écoute mutuelle et des espaces de confrontation, puis de formalisation des compromis. Mais ils sont rarement à eux seuls des lieux créatifs, où se recherchent et s'élaborent des solutions. Dans le cas de la Rochelle par exemple, il apparaît clairement, aux dires des acteurs interrogés, que les commissions agricoles du SCOT constituent des lieux d'information, de consultation, de contractualisation et d'engagement, mais pas d'élaboration de solutions ni de construction de compromis. En revanche dans l'Ouest Lyonnais, les commissions agricoles ont pu désamorcer des tensions au sujet de projets d'installation innovants, organiser des débats avec les habitants et réaliser une exposition sur l'his-

1. Cinq étapes structurent cette démarche, élaborée par le SUACI Alpes du Nord et mise en place dans plusieurs départements : 1) réunion initiale ouverte à tous les agriculteurs et élus et appel à la participation volontaire ; 2) explicitation des attentes et des objectifs des participants ; 3) Construction d'un diagnostic partagé du territoire ; 4) Elaboration de deux scénarios prospectifs (pessimiste/optimiste) ; 5) Définition d'un plan d'action pour une agriculture durable.

torie de l'agriculture, ce qui constitue de réelles nouveautés dans le contexte local.

Pour être efficace, le travail de ces commissions doit donc être complété par des discussions entre pairs, des débats internes à certaines associations ou à certains groupes, des échanges bilatéraux qui jouent un rôle certain en fluidifiant les échanges d'information, en facilitant l'émergence d'idées, en validant ou invalidant certaines hypothèses de travail, en contribuant à construire des positions collectives

LES DISCUSSIONS ENTRE PAIRS

Elles interviennent généralement tout au long du processus et jouent un rôle important dans la plupart des expériences étudiées. Nous nous sommes intéressés principalement aux réunions mobilisant des agriculteurs dont les représentants sont engagés dans les commissions ou les comités pluripartites mentionnés plus haut. La plupart d'entre elles sont organisées par des groupes précédemment existants sur le territoire : Groupes de développement agricoles, CUMA, coopératives, syndicats... Dans un seul cas (Jura), une réunion réservée aux agriculteurs a été organisée (par les animateurs) hors de toute structure existante, au cours d'un processus de concertation avec les élus, dans le but de faciliter l'expression des premiers. En Forterre, des discussions ont pu avoir lieu au domicile d'un élu agriculteur et se transformer de fait en conseil municipal « agricole », puisque les agriculteurs présents représentaient presque la moitié du conseil ! Les réunions de conseil municipal (entre élus), d'associations ou de coordination interassociative (entre naturalistes, entre militants...) sont autant de lieux de dialogue permettant des discussions entre pairs.

Ces espaces jouent des rôles multiples :

- lieux de débat, ils permettent aux agriculteurs (et aux autres acteurs concernés) de construire collectivement une position sur un sujet nouveau et faire avancer le dialogue, alors que les positions individuelles sont parfois divergentes et les niveaux de connaissance sont hétérogènes (Forterre, Puisaye, Coglais, la Rochelle) ;
- à l'inverse, ils peuvent constituer des lieux de résistance dans lesquels les participants peuvent s'entendre pour bloquer tel ou tel processus ;
- ils permettent de définir collectivement ce qui est discutable et ce qui ne l'est pas, et de faire évoluer les normes locales en autorisant chez chacun de ses membres des changements de pratiques ;
- ils permettent aux représentants engagés dans la concertation d'informer les membres des groupes des avancées réalisées dans les commissions, voire de transmettre des messages incitant au changement (Piège) ;
- ce sont des espaces où s'imaginent des solutions acceptables qui seront ensuite portées par les représentants du monde agricole, voire même où se dis-

cute explicitement le mandat de négociation de ces derniers (Forterre) ;

- enfin, ce sont des lieux où s'affirme et où s'affiche la cohésion professionnelle ou militante.

Les groupes locaux d'agriculteurs viennent donc fréquemment en appui des structures de concertation proprement dites et leur vitalité détermine en partie la qualité de la concertation. Ils jouent le rôle de relais indispensables entre les agriculteurs et leurs représentants. A ce sujet, les structures syndicales ont été mentionnées à plusieurs occasions (Piège, Ouest lyonnais) comme peu pertinentes car trop attachées à une défense corporatiste de la profession, poursuivant des objectifs politiques (Piège) ou incapables de constituer des lieux de dialogue « vivants » (Ouest lyonnais). L'affichage syndical limite par nature la réunion de tous les agriculteurs d'un territoire, la pratique intersyndicale étant peu développée en agriculture. Par contre un leader syndical peut très bien être reconnu légitime sur une question traitée dans le cadre d'un processus de dialogue territorial (Coglais) et disposer d'une base sociale bien plus large que celle que lui offrirait le seul syndicat.

Cependant, ces groupes sont loin de constituer des blocs homogènes. Dans le cas du Coglais, les négociations les plus difficiles ont sans doute été celles qui ont été menées à l'intérieur, c'est-à-dire au sein même de la profession agricole, notamment parce que les évolutions de pratiques en débat renvoyaient à des questions d'identité professionnelles. Un constat similaire peut être fait dans la Piège pour les mêmes raisons. En Forterre, une fois le « volet paysager » du remembrement accepté, les discussions entre agriculteurs pour savoir qui allait planter ont été très complexes...

LES ASSOCIATIONS CRÉÉES PAR LES AGRICULTEURS

Deux situations ont donné lieu à la création, par les agriculteurs, d'associations destinées à défendre leurs intérêts dans leurs relations avec les autres acteurs locaux. Ces deux situations sont marquées par des conflits (Piège, Coglais). La première association (Association des Drains de la Ville de Rennes) est composée seulement d'agriculteurs, l'autre (Association Terre) réunit également des chasseurs et des élus locaux mais reste largement dominée par le monde agricole. Leur création est motivée principalement par un changement d'échelle de la concertation, au-delà du périmètre d'action traditionnel des collectifs agricoles locaux, par le besoin d'acquérir plus de visibilité ou de fédérer d'autres acteurs. Les deux ont joué un rôle certain en assurant une transition progressive de l'affrontement vers la négociation. Cette évolution n'a pas été comprise de tous les agriculteurs ; par exemple, dans le cas de la Piège, certains agriculteurs sont restés sur une posture défensive et se montrent encore réticents envers l'opportunité de dialoguer.

3. La mise en œuvre du dispositif de dialogue

LES ACTEURS PASSERELLES

La qualité de l'articulation entre ces différents lieux de dialogue joue un rôle crucial dans la bonne marche du processus. En effet, ce ne sont ni les comités de pilotage à eux seuls, ni les réunions entre pairs ou les événements publics qui permettent à la fois la construction d'une vision partagée du problème, l'expression des positions, la recherche de solutions, la construction d'accords entre groupes et à l'intérieur de chacun d'eux. C'est le processus dans son ensemble qui peut s'avérer constructif ou ne pas l'être, ce qui suppose donc que ces différents lieux, mobilisant à chaque fois des acteurs en partie communs et en partie différents, et dont les objectifs sont distincts, constituent un ensemble cohérent. Le rôle des personnes présentes dans plusieurs de ces lieux et assurant la communication entre eux est évidemment déterminant. Elles contribuent largement à un cheminement harmonieux des réflexions et des échanges. Ce sont par exemple :

- les responsables professionnels qui participent aux comités de pilotage mais également aux réunions des groupes locaux d'agriculteurs ;
- les personnes à « double casquette » par exemple les responsables agricoles également élus locaux, qui sont présents à la fois dans des instances réservées aux agriculteurs et dans celles qui sont occupées par les élus ;
- les personnes qui ont été investies dans une concertation passée et qui peuvent recycler leurs compétences techniques et relationnelles dans une autre (La Rochelle et Pays d'Aunis) ;
- les acteurs qui contribuent à créer du lien, traduire les langages ou harmoniser les calendriers, particulièrement précieux dans les dispositifs rencontrés. Leur rôle est similaire - au regard des fonctions précédentes - à celui des animateurs, mais le fait de manifester une certaine proximité avec plusieurs des protagonistes de la concertation leur confère une autre légitimité.

LES ANIMATEURS(TRICES)

Classiquement, dans un processus de concertation, l'animateur est la personne en charge de la conception et/ou de la mise en œuvre du dispositif de dia-

logue. Il n'intervient pas sur le fond mais mobilise les acteurs concernés, organise les échanges, fait circuler l'information, anime parfois les réunions et en assure le rendu, etc. Une de ses fonctions est de veiller à la bonne articulation des différents lieux de dialogue et d'être attentif aux insatisfactions éventuelles des protagonistes au regard de la concertation, voire de veiller à ne pas exclure les absents de la concertation, en assurant leur information ou leur consultation (Piège).

Dans la plupart des situations étudiées, les élus locaux ou les responsables professionnels agricoles ont joué un rôle central dans l'animation du processus. Souvent cependant, ils ont bénéficié d'un appui discret mais important de techniciens, conseillers ou animateurs locaux. Ceux-ci sont souvent intervenus en binômes : Chambre d'Agriculture et Parc Naturel régional (Jura) ; Chambre d'Agriculture et Syndicat des Eaux (Forterre), Chambre d'Agriculture et collectivités territoriales (Ouest Lyonnais, Pays d'Aunis). Loin d'être de simples exécutants ou animateurs de réunions, ils ont souvent infléchi les processus en y introduisant une réflexion méthodologique et en établissant - entre eux et avec les protagonistes - des relations moins empreintes de passion et d'enjeux de pouvoir. Dans le cas du Haut Jura, les techniciens ont joué un rôle moteur dans le déroulement de la concertation en proposant une méthode et en assurant son bon déroulement.

La plupart des animateurs ne bénéficient pas de formation particulière à la concertation multi-acteurs, à la médiation ou à la négociation. Ils disposent cependant d'une expérience et parfois de formation à l'animation de réunions. Seuls les animateurs du Haut Jura ont disposé d'une formation méthodologique de trois jours. La méconnaissance du monde agricole de la part des animateurs issus des collectivités territoriales et, à l'inverse, la méconnaissance des enjeux territoriaux par les animateurs issus du monde agricole sont souvent déplorées. Là où il existe une culture du développement local et du partenariat (Ouest Lyonnais), là où un travail en binôme est possible, cette difficulté peut être surpassée, mais dans les cas contraires, elle met en évidence des besoins en formation.

4. La représentation

Dans trois des situations étudiées, la question de la représentation des agriculteurs ne se pose pas véritablement. En Puisaye, à propos des aménagements paysagers, la quasi-totalité des exploitants intègrent la commission d'aménagement et y participe donc à

titre personnel. Dans le Haut Jura, l'invitation à participer à la concertation est lancée à l'ensemble des agriculteurs du territoire au travers d'une réunion publique initiale ; environ une quinzaine d'agriculteurs participent effectivement sur la centaine invitée,

chacun étant invité à le faire à titre personnel (ce choix sera d'ailleurs contesté par certains participants car il interdit tout passage ultérieur de relais entre le cercle de la concertation et le reste du monde agricole local). Dans l'Ouest Lyonnais, tous les agriculteurs sont invités à participer aux commissions et un petit groupe représentatif de la diversité est en général constitué avec les volontaires, après discussion sur place.

Dans les autres situations, des représentants du monde agricole - le plus souvent des élus professionnels - occupent les espaces de dialogue. Ce sont des responsables locaux déjà engagés dans les organisations collectives et syndicales. Pas toujours rompus aux négociations avec des élus territoriaux et encore moins avec les associations, parfois insuffisamment au fait des procédures administratives et des dimensions non agricoles du développement territorial, ils acquièrent cependant des éléments d'apprentissage qui leur permettent de s'adapter à ces nouvelles problématiques. Dans les situations les plus favorables, ils apprennent notamment à abandonner des postures strictement corporatistes, défensives ou techniques pour élargir leur vision et contribuer à élaborer des propositions, ce qui leur permet souvent de se construire une assise plus solide et de se faire progressivement reconnaître comme des partenaires de la concertation.

Les processus de dialogue territorial étudiés ici n'ont donc pas provoqué l'émergence de nouveaux leaders (ce n'est d'ailleurs pas leur objectif), même s'ils ont pu renforcer ou conforter les trajectoires de certains jeunes représentants du monde agricole ou donner un second souffle aux plus anciens en leur assurant une place centrale au cœur d'enjeux sensibles. Cela semble avoir été le cas notamment dans les deux situations marquées par un conflit initial, le Coglais et

la Piège. La concertation ne fait pas émerger non plus durablement d'organisation collective nouvelle, définie par exemple sur une base interprofessionnelle. Les agriculteurs qui participent aux processus de dialogue territorial interviennent-ils à titre personnel, en tant que porte-parole disposant d'un mandat de négociation ou en tant que leaders habilités à représenter leur base sociale ? La question du mandat se pose dans le sens où les agriculteurs sont aussi des parties prenantes (exemple : un irriguant) et pas seulement des représentants envoyés par un groupe pour s'exprimer en son nom. Dans les situations étudiées, bien qu'il soit rarement possible de parler de mandats de négociation explicites, il arrive cependant que les orientations à défendre soient précisées à ces représentants au travers d'instances de concertation de second plan tels que les groupes agricoles locaux. C'est le cas par exemple en Puisaye à propos de la protection des captages, ou dans la Piège à propos de la gestion du conflit Natura 2000. Cependant, les responsables agricoles ne sont pas de simples porte-parole de collectifs professionnels locaux, d'ailleurs loin d'être homogènes, mais se font l'expression de choix nécessairement particuliers.

Face à la diversité des situations des agriculteurs, y compris dans un espace local, la question de la représentativité du discours tenu par les porte-parole se pose nécessairement. Parfois, il apparaît que l'hétérogénéité du monde agricole et les difficultés de sa représentation ont été largement sous-estimées par les élus locaux. Dans d'autres situations, les clivages internes à la profession sont utilisés, comme cela a été le cas lorsque la Ville de Rennes a décidé de survaloriser les pratiques des producteurs bios, au risque de les mettre en difficulté vis-à-vis des autres agriculteurs et de renforcer les tensions existantes.

5. L'évolution des représentations

Les acteurs locaux engagés dans des démarches de dialogue territorial ont-ils évolué dans les perceptions qu'ils avaient de leurs interlocuteurs, de leur environnement ou d'eux-mêmes ? Interrogés à ce sujet, ils apportent des éclairages sur plusieurs aspects, notamment sur l'évolution des visions qu'ils avaient des autres, de leur territoire et (accessoirement) d'eux-mêmes ou de leurs pairs, ainsi que sur les enseignements qu'ils ont tiré de leur expérience en termes de stratégie d'action.

LA VISION DE SOI ET DES AUTRES

Au début du processus de concertation, l'impression d'être incompris, méconnus, oubliés en tant qu'acteurs économiques du territoire sont des sentiments

largement partagés par les agriculteurs dans la plupart des situations étudiées. Ils se combinent avec l'impression d'être contraints par des dispositifs réglementaires (par exemple environnementaux) mais également soumis à des exigences nouvelles (partage de l'eau ou du foncier) imposées par le monde urbain et sur lesquelles ils n'ont que peu de prise. Il faut dire que certains planificateurs ou élus eux-mêmes alimentent ces représentations en considérant les espaces ruraux comme des espaces de conquête ou d'expansion pour les villes et en engageant des relations avec les agriculteurs sur le mode de l'intimidation, du passage en force ou de la négociation financière.

Pour nombre d'agriculteurs, engager un dialogue avec

les élus, les associations ou les habitants est donc un moyen de retrouver une place plus respectable dans le contexte local et de contribuer à faire évoluer les représentations à l'égard de l'agriculture. Sans pour autant estimer que la situation soit satisfaisante à l'issue du processus de dialogue, la plupart des personnes interrogées font état de progrès. Elles notent en particulier une amélioration de la perception mutuelle et une meilleure compréhension des pratiques agricoles de la part des non agriculteurs (Ouest Lyonnais). Les agriculteurs estiment être mieux reconnus dans leur métier et pensent que leurs fonctions sur le territoire sont rendues plus explicites aux yeux des élus ou des autres agriculteurs (Jura), parfois des habitants en général (Ouest Lyonnais). Ils jugent que leur légitimité s'en trouve réaffirmée (Piège) et leur image plus positive (Coglais). Dans les aménagements fonciers, les efforts des agriculteurs pour replanter ne sont pas forcément perçus par la population (Forterre), par contre la création de chemins est un outil puissant de communication envers elle (Coglais, Forterre). En espace périurbain (la Rochelle et Pays d'Aunis), cet intérêt est à relativiser du fait des nuisances liées à l'accès du public.

Certains notent que la concertation a également permis de décloisonner les débats à l'intérieur même du monde agricole, par exemple entre éleveurs, arboriculteurs et maraîchers, entre agriculteurs de tendances syndicales opposées (Ouest Lyonnais), ou encore entre céréaliers et éleveurs (Forterre).

A l'inverse, le dialogue permet également aux agriculteurs de prendre conscience des limites d'une logique exclusivement tournée vers les filières et la production (Piège, la Rochelle), de prendre conscience des enjeux environnementaux et de la nécessité d'un partage du territoire (Coglais, Forterre). Néanmoins les processus de dialogue étudiés ne renversent pas les clivages existants entre agriculteurs et non agriculteurs. Ils contribuent à ouvrir des espaces d'interconnaissance et, parfois, des lieux de discussion portant sur des conflits anciens non soldés.

UNITÉ, DIVERSITÉ ET TACTIQUES DU MONDE AGRICOLE

L'ouverture des agriculteurs vers d'autres acteurs du territoire local modifie considérablement, on le verra plus loin, les schémas traditionnels de relation avec l'extérieur de la profession. A ce sujet, le monde agri-

cole est loin de montrer un front uni, y compris au sein des groupes engagés dans des démarches de dialogue territorial. La pertinence de la concertation y est souvent questionnée et fait l'objet de vifs débats qui portent à la fois sur les interlocuteurs légitimes et sur les modes de relation jugés acceptables. Dans cette configuration, les agriculteurs les plus productivistes ont parfois besoin de collègues plus ouverts aux questions sociéto-environnementales. On note par exemple le rôle d'agriculteurs en production biologique dans la négociation avec les écologistes (Coglais) ou bien la répartition des rôles entre des céréaliers et des éleveurs (ces derniers étant plus ouverts au maintien du bocage) en Forterre.

Passer d'une attitude défensive à une attitude constructive : c'est l'enseignement qui a été tiré par les agriculteurs dans les deux situations issues d'un conflit, le Coglais et la Piège. Dans les deux cas, ils sont passés de l'affrontement et de l'action en justice à la co-construction de normes environnementales avec des naturalistes et à la négociation avec les collectivités territoriales. Le principal intérêt qu'ils en tirent est d'avoir acquis un statut d'interlocuteurs respectés dans le contexte local et d'être mieux considérés par de « grands » interlocuteurs, comme la Ville de Rennes dans le cas du Coglais.

La situation est similaire en Puisaye à propos de la mise en place d'aménagements paysagers, les agriculteurs ayant fait la preuve de leur capacité à engager une réflexion et à assumer le coût d'aménagements (création de sentiers, plantation de haies) dans l'intérêt du territoire.

Dans ces trois situations, les agriculteurs estiment avoir fait la preuve de leur capacité de mobilisation collective et de leur souci de sortir des démarches de résistance corporatistes pour considérer l'intérêt général. Même si une certaine méfiance demeure cependant de la part des élus (La Rochelle), de certains habitants (Forterre) ou de l'administration (Piège), cette évolution est également jugée positive par leurs interlocuteurs.

Pour les agriculteurs, les bénéfices en terme d'image, mais également l'enjeu que représente la capacité d'initiative, d'anticipation, voire même la possibilité de peser sur l'ordre du jour des débats locaux s'inscrivent clairement dans une stratégie de rééquilibrage des rapports de pouvoir dans l'espace local.

3-Enjeux et effets

1. Les enjeux de pouvoir dans les processus de dialogue territorial

Le dialogue territorial ne repose pas sur une approche idéalisée des rapports sociaux dans les territoires. A partir d'une situation initiale dans laquelle ils perçoivent les divergences entre leurs visions des choses et leurs intérêts, les acteurs locaux développent des stratégies pour défendre leurs positions. La recherche d'un accord est construite d'abord comme une solution acceptable, avant d'être la solution idéale. Ce pragmatisme, ces compromis temporaires sont dépendants des parties prenantes et de la conjoncture.

AGRICULTEURS ET NON AGRICULTEURS

Il arrive que la situation initiale se caractérise par un déséquilibre des rapports de force, objectif ou vécu comme tel par les agriculteurs. Plusieurs cas peuvent se présenter.

Premier cas de figure : le déséquilibre est défavorable aux agriculteurs ou est perçu comme tel par eux. Les causes peuvent se situer à différents plans :

- > institutionnel : force des collectivités territoriales (Coglais) ou de l'Etat (Piège) qui pourraient imposer leur façon de voir et d'agir aux agriculteurs,
- > sociologique : diminution du poids relatif des agriculteurs au sein de la population du territoire et difficultés relationnelles (la Rochelle), pilotage d'opérations concernant le monde agricole par d'autres acteurs non « institutionnels » comme des associations environnementales (Piège),
- > économique : perte de vitesse de l'agriculture dans un territoire (Jura), crainte de se voir imposer des contraintes qui iraient à l'encontre d'une agriculture de production (Coglais).

Second cas de figure : le déséquilibre est favorable aux agriculteurs ou est perçu comme tel. Cette situation permet aux agriculteurs de tirer différents types d'avantages :

- > directs : sécuriser l'exploitation, réaliser des projets de développement individuels (Forterre),
- > indirects : se faire connaître (Ouest lyonnais, Jura), faire évoluer leurs pratiques sur la base d'un engagement volontaire (Jura, Puisaye), « militer » pour des produits ou pour un type d'agriculture (Jura).

Dans le premier cas de figure, l'objectif premier est de trouver un équilibre moins défavorable, et ce avant toute action relative à l'objet de la démarche (foncier, eau, biodiversité, etc.). Différentes voies sont utilisées à cet effet :

- > judiciaire (Coglais, Piège),
- > institutionnelle : être majoritaire dans les instances de consultation (Coglais), utiliser la double casquette élu local-agriculteur pour occuper des sièges dans différentes instances,
- > organisationnelle : créer une association pour renforcer la position des agriculteurs et créer des alliances (Coglais, Piège).

Par la suite, si un nouvel état des relations se met en place, il peut être conforté par les actions entreprises par les différentes parties prenantes :

- > suivi de la procédure initiale, avec concertation ou négociation (Coglais),
- > mise en place d'actions complémentaires, comme à la Rochelle où des actions diverses ont été réalisées : collecte de déchets, rando-découverte de l'agriculture, exposition sur l'agriculture locale...
- > poursuite dans le temps via la mise en place de nouveaux projets.

Dans le deuxième cas de figure, la logique d'action existe également, mais sans être précédée par la phase de rééquilibrage des rapports initiaux :

- > actions sur le paysage et les chemins, en complément du remembrement (Forterre),
- > élaboration ou mise en œuvre de plans d'action (Jura),
- > actions de communication et concertation sur la gestion du foncier agricole (Ouest lyonnais)
- > engagement individuel dans des démarches d'amélioration des pratiques (Puisaye).

Le constat de déséquilibre initial renvoie également à la légitimité des acteurs et de leurs actions, qu'elle soit « réelle » ou perçue.

Dans le premier cas de figure (déséquilibre défavorable aux agriculteurs), les agriculteurs perçoivent comme illégitime :

- > un acteur qui souhaite agir sur une question qu'ils estiment leur appartenir (Coglais, Piège) ; auquel

cas, les agriculteurs se sentent dépossédés ;

- un projet qu'ils jugent en conflit avec leur métier ou leurs pratiques (Piège) ;
- une façon de faire qui les met en position passive, sans possibilité de maîtrise (Piège).

Dans le second cas de figure (déséquilibre favorable aux agriculteurs), la légitimité des agriculteurs n'est pas contestée, ce qui peut aboutir à :

- susciter une attitude de retrait chez d'autres acteurs comme les élus locaux (Forterre), ou de demande d'implication des agriculteurs dans le dispositif de concertation mis en place (Ouest lyonnais, Jura) ;
- faire dépendre l'efficacité de l'action de la volonté d'engagement et de mobilisation des agriculteurs (Puisaye).

Une situation de faible pouvoir des agriculteurs ne facilite donc pas automatiquement la concertation. Plusieurs étapes préalables sont nécessaires pour que :

- les agriculteurs (re)conquièrent leur légitimité, acceptent celle des autres acteurs en jeu ;
- les positionnements soient modifiés dans le processus de concertation ou de décision pour aboutir, peu ou prou, à une meilleure maîtrise du processus par les agriculteurs.

Ces étapes sont variables : moments de passage en force, mobilisation ou organisation des collectifs. Une fois les équilibres trouvés, il faut aussi qu'il y ait une volonté partagée de dépasser la situation initiale, pour pouvoir passer à l'action. C'est à partir de ce moment que la concertation et la négociation s'enclenchent véritablement.

Les situations initiales plus favorables aux agriculteurs semblent, quant à elles, propices pour laisser émerger des objectifs plus tactiques où le fait de participer à la concertation permet de renforcer une image, d'influencer.

En tout état de cause, dans les deux cas de figure, les agriculteurs se mobilisent, que ce soit pour faire front ou pour participer à une démarche collective volontai-

re. C'est essentiellement à ce niveau qu'intervient l'action des institutions agricoles, qui peut consister à :

- fédérer pour œuvrer au rééquilibrage des positions initiales (Coglais),
- être médiateur pour sortir de la situation de conflit (Piège, Coglais),
- être animateur, pour inciter les agriculteurs à s'engager dans les démarches (Puisaye, Jura, Piège, la Rochelle, Pays d'Aunis, Ouest Lyonnais)

Mais ce temps de mobilisation des agriculteurs semble fragile. D'une part, parce que les liens tissés lors d'une réaction collective d'opposition peuvent laisser progressivement place aux divisions internes, en dépit d'une structuration sous forme associative (Coglais, Piège). D'autre part, parce que les démarches collectives reposent avant tout sur l'engagement volontaire de chacun et que celui-ci peut se déliter au cours du temps (Puisaye).

En tout état de cause, passé le premier temps de mobilisation, qu'il soit motivé par un positionnement défensif ou proactif, plusieurs facteurs conditionnent l'avenir de la cohésion, et souvent, par voie de conséquence, l'efficacité de l'action :

- l'existence ou non de structures agricoles ou territoriales actives, qui jouent un rôle dans la médiation et l'appropriation des enjeux par les agriculteurs (Ouest Lyonnais, Pays d'Aunis, La Rochelle),
- l'existence ou non de précédents relationnels plus ou moins conflictuels qui précèdent la situation initiale et qui persistent (Forterre, Piège),
- le retour sur investissement qui doit être concret et rapide pour satisfaire l'engagement et le poursuivre (Jura, Forterre, Coglais).

Dans certaines situations, le manque de participation des agriculteurs est regretté par les participants, qui considèrent que les élus, par exemple, sont plus assidus aux réunions. Il est vrai que certains agriculteurs ont abandonné progressivement la concertation, notamment parce qu'ils ne voyaient pas avancer leur projet personnel.

2. Les résultats non attendus de la concertation

Selon les agriculteurs interrogés, les résultats obtenus par rapport à l'objectif initial sont variables : relatif échec, objectif atteint partiellement ou totalement, objectif atteint et obtention de résultats complémentaires, objectif non atteint mais obtention de mesures jugées positives....

La concertation amène souvent à d'autres types de résultats que ceux escomptés au départ. Par exemple, elle permet de :

- faire évoluer ou démontrer la capacité des acteurs à

se mobiliser et à dépasser leurs divergences d'intérêt (Coglais, la Rochelle, Piège, Jura) ;

- enclencher d'autres actions ou au moins faire émerger un contexte territorial plus favorable à de futurs projets : développement de la diversification dans le Jura (Jura), création d'un réseau de chemins en Forterre, évolution des acteurs favorable aux futures actions liées à Natura 2000 dans le site de la Piège, valorisation des produits fermiers en circuits courts dans le Pays d'Aunis et à la Rochelle ;

- > faire évoluer les agriculteurs dans leur perception, leur considération des autres acteurs (Coglais, Piège),
- > répondre à certains besoins peu exprimés des agriculteurs : se parler, se connaître entre pairs (Jura, Ouest Lyonnais), faire valoir le métier, être reconnu socialement (Puisaye, Ouest Lyonnais), sécuriser son avenir (Forterre, Jura), se rassurer en démontrant sa capacité de mobilisation (Coglais, Piège) ;
- > opérer des changements chez les autres acteurs - collectivités territoriales, associations environnementales - dans leur prise en considération et leur rapport aux agriculteurs et à l'agriculture ;

- > éventuellement, faire bouger à la marge le positionnement ou l'action d'organisations agricoles : réduction de la vente des intrants (Puisaye), reconnaissance ou renforcement d'un rôle de médiateur de la Chambre d'Agriculture (Piège, Puisaye), ainsi que d'autres acteurs territoriaux tels que les PNR (Jura). L'ampleur et la qualité des résultats obtenus dépend en partie des liens préexistants entre les acteurs (cf. supra) ainsi que de l'existence d'une tradition ou d'une habitude du dialogue ou de la concertation (voir plus loin).

3. Les effets de la concertation sur la décision

En premier lieu, il apparaît que la concertation n'est pas toujours suffisante pour contrer une procédure institutionnelle « extérieure » puissante, même si tel peut être le souhait, au départ, d'un ou plusieurs acteurs concernés (Coglais, Piège). Dans ce cas précis, la concertation peut cependant peser sur la décision et infléchir le résultat, mais elle ne détermine ni celle-ci, ni celui-là. Le remembrement a bien lieu dans le Coglais, dans des conditions, notamment d'indemnisation, qui satisfont les agriculteurs. Dans l'Aude, le site Natura 2000 est toujours en voie de création, mais dans un contexte où, au final, les agriculteurs ont repris l'initiative et où les changements de pratiques en faveur de la biodiversité peuvent alors être envisagés.

Dans les autres situations, le processus de concertation a des influences variables sur le déroulement du processus décisionnel :

- > il retarde l'avancement d'une procédure, mais ce retard s'explique aussi en partie par la phase de conflit ou l'exacerbation des rapports de force qui débouchent sur la concertation (Coglais, Piège).
- > il permet d'améliorer les effets de la décision :
 - soit après conflit : la qualité de l'eau devient une préoccupation intégrée par les agriculteurs (Coglais);
 - soit dans un contexte de départ favorable aux agriculteurs : la prise en compte du paysage et la création de chemins font partie in fine du remembrement (Forterre)
- > La concertation, même organisée et intégrée au processus décisionnel, ne donne pas de résultat. Les situations initiales de tension demeurent comme dans certaines communes de l'Ouest lyonnais.
- > La concertation fait partie de la démarche, est menée, mais le résultat n'est pas véritablement atteint :
 - un plan d'action est élaboré seulement dans certaines communes (Ouest lyonnais) ;

- ou bien encore, le plan d'action est établi mais sa traduction sur le terrain, par des actions concrètes, ne suit pas, ce qui génère des frustrations chez ceux qui se sont engagés, voire des interrogations sur l'utilité d'une telle démarche (Jura) ;
- la traduction de la concertation dans les documents d'orientation n'est pas à la hauteur des attentes du monde agricole (Pays d'Aunis).

Cette variabilité s'explique en partie par la nature du lien préexistant entre les parties prenantes de la concertation, comme avec les décideurs politiques.

Ainsi, dans plusieurs cas, l'exercice par les agriculteurs d'une responsabilité municipale peut contribuer à débloquer une situation de conflit ou créer une situation initiale favorable aux agriculteurs (Forterre). Au-delà de ce cas précis, les liens entre élus et agriculteurs sont à géométrie variable : méfiance réciproque entre agriculteurs et Ville de Rennes (Coglais), volonté des élus non agriculteurs de ne pas contrarier les agriculteurs (Forterre), méconnaissance ou non connaissance (Jura, Puisaye). La concertation dans ces cas peut se résumer à une simple consultation formelle, et éventuellement ne pas aboutir à une traduction politique effective (certains cas de l'Ouest lyonnais, Jura).

On observe aussi que la concertation est intégrée réellement dans le cheminement de la décision politique si elle est consolidée par des actions de structuration des acteurs : organisation des agriculteurs en association (Coglais, Piège), action d'un médiateur le plus souvent lié au monde agricole (Piège, Ouest lyonnais, Puisaye) mais qui peut également être un élu non agriculteur (Ouest lyonnais).

La concertation n'est donc pas un processus déterministe, qui puisse garantir des résultats sur l'issue, le déroulement ou le contenu de la décision. Il s'agit plutôt d'un levier qui augmente les chances d'aboutissement - dépassement du conflit - ou la qualité du contenu de la décision.

Tableau 5 - Principaux résultats de la concertation

		Piège	Jura	Lyonnais*	Puisaye	Coglais	Forterre	La Rochelle	Aunis
objet du dialogue		site Natura 2000	plan agriculture durable	place de l'agriculture dans le territoire	zone de captage	aménagement foncier		projets d'urbanisation	
résultats sur l'objet, le territoire	contexte plus favorable aux futurs projets	X		X			X		
	objet mieux intégré par les agriculteurs			X		X	X		
	absence d'avancée								
	manque de concrétisation		X						X
résultats chez les non agriculteurs	comprendre les pratiques des agriculteurs			X					
	reconnaître le métier d'agriculteur		X	X					X
	comprendre les fonctions de l'agriculture		X	X				X	
	image plus positive de l'agriculture	X		X		X			
résultats chez les agriculteurs	débats internes à la profession			X			X		
	évolution des pratiques	X				X	X	X	X
	statut d'interlocuteur local mieux reconnu	X			X	X	X		X
	plus grande capacité mobilisation	X				X	X		
	meilleure inter-connaissance		X	X					
	réflexion sur l'avenir du secteur		X	X			X		
	évolution organisations agricoles	X	X	X	X				

* Ouest Lyonnais : ces observations concernent la commune de Chaussan seulement, où les avancées du dialogue ont été les plus significatives

4. L'existence d'une « culture du dialogue territorial »

Selon les dires des acteurs locaux, il existe une « culture locale » ou une habitude du dialogue dans tous les cas sauf, apparemment, dans celui du Jura.

Celle-ci prendrait différentes formes :

- un fort sentiment d'appartenance au territoire, voire un attachement identitaire, partagé par les différents acteurs locaux, soit parce qu'ils ont traversé des situations de crise anciennes (Coglais), ou parce qu'ils estiment être traditionnellement « soudés » car quelque peu isolés et ayant besoin les uns des autres (Piège). Cette culture se manifeste par une grande interconnaissance, la persistance de lieux informels d'échange - voire d'entraide - entre les acteurs locaux, l'implication des agriculteurs dans les conseils municipaux, etc.
- une culture agricole forte, structurée autour d'une ou plusieurs organisations professionnelles fortement

présentes, qui constituent autant d'interlocuteurs pour les autres acteurs du territoire (La Rochelle, Piège, Ouest lyonnais, Forterre). Cette culture agricole se manifeste par le nombre et la vivacité de groupes d'agriculteurs, le fait que leurs réflexion soit en prise sur les enjeux locaux et non pas restreintes aux seules questions agricoles, la large légitimité dont bénéficient les responsables professionnels, le maintien de contacts, voire de croisements, entre les organisations agricoles « territoriales » et les organisations par filière, etc.

Dans le cas du Jura, le dialogue territorial est une démarche construite récemment. En Puisaye, des expérimentations récentes ne constituent pas véritablement une tradition de dialogue.

L'existence d'une culture de dialogue n'évite pas le conflit ou les lignes de fracture :

- > entre deux ou plusieurs groupes d'acteurs : urbains/ruraux (La Rochelle), agriculteurs/écologistes (Piège) ;
- > entre agriculteurs, notamment lorsqu'ils développent des stratégies différentes : logique productive et logique patrimoniale (La Rochelle), engagement ou non dans une démarche d'amélioration des pratiques (Puisaye, Piège, Coglais), agriculture productive ou « traditionnelle » et agriculture « atypique » (Jura), logique de filière ou logique de territoire (Ouest lyonnais) ;
- > interindividuelles, notamment entre leaders locaux, du fait de l'antériorité de leurs relations (Ouest lyonnais, La Rochelle, Piège).

Il apparaît clairement que l'existence d'une antériorité dans la pratique du dialogue, la connaissance inter-

individuelle et la légitimité des organisations collectives sont autant d'éléments qui facilitent les processus de concertation et alimentent souvent la volonté de dépasser les conflits pour passer à l'action. Dans ces cas, la concertation peut renforcer à son tour cette « culture du dialogue » dont se réclament les acteurs locaux.

Ces constats amènent plusieurs questions. Existe-t-il des leviers pour que la concertation puisse dépasser les fractures initiales ou les conflits anciens non résolus ? La concertation peut-elle véritablement agir au-delà du cadre initial dans lequel elle s'inscrit, pour faire évoluer - voire changer dans la durée - le jeu des acteurs du territoire ? Si oui, à quelles conditions, et avec quels moyens ?

Conclusion

Sept études de cas : cela ne suffit évidemment pas pour disposer d'une vision globale de l'état de la participation des agriculteurs dans des démarches de dialogue sur le territoire français, ni pour formuler des conclusions de portée générale. Les éléments d'analyse présentés ici, dont le champ de pertinence reste limité aux cas étudiés, devront être confrontés avec les enseignements tirés des autres axes de travail du programme Dialog, ainsi qu'avec d'autres travaux de recherche et d'étude.

Les expériences présentées ici se distinguent fortement en fonction de l'origine du processus de dialogue, de ses modalités de mise en place, de la nature des participants et des objets traités.

L'origine du processus : celui-ci est-il impulsé de l'extérieur du monde agricole suite à des initiatives d'autres acteurs soucieux de satisfaire leurs propres objectifs par exemple, ou naît-il d'une réflexion conjointe d'acteurs du territoire afin de répondre à leurs propres interrogations ? Apparaît-il comme une issue dans la gestion d'un conflit déclaré, comme un moyen de prévention ou comme un mode d'harmonisation des actions individuelles et collectives ?

Les modalités de mise en place : le dialogue est-il contraint par un cadre méthodologique prédéfini (dans le cas d'un SCOT, par exemple, ou dans celui du Haut Jura) ou construit « chemin faisant » au fur et à mesure de son avancement ? Comment s'articulent les espaces de dialogue ? Qui anime ?

La nature des participants : qui participe et comment les groupes d'acteurs sont-ils représentés ?

Les objets traités : certains semblent relativement consensuels parmi les initiateurs du processus de dialogue (l'amélioration de la communication entre agriculteurs et résidents, la réflexion sur la place de l'agriculture dans le territoire, la protection du foncier agricole face à l'urbanisation...) alors que d'autres se révèlent être plus conflictuels (le partage de l'espace rural, l'environnement, les modalités de gestion du foncier agricole...). Pour ces derniers, outre les divergences d'intérêt elles-mêmes, on observe que la pertinence d'engager un dialogue à leur propos est contestée et que la question du choix des participants devient alors plus délicate.

La grande diversité des situations initiales et des processus de dialogue territorial dans les sept expériences analysées ici rendrait inopérante toute tentative de codifier a priori une démarche souhaitable de dialogue territorial. Pour autant, des éléments d'attention ont été relevés, qui déterminent en grande partie le résultat. Ces points concernent par exemple :

- la volonté et la détermination des élus et des techniciens du territoire, leur rôle en tant que médiateurs entre le monde urbain et le monde agricole, leur capacité d'assurer une articulation satisfaisante entre la concertation et la décision publique.
- le choix des modalités de concertation (réunions publiques, groupes de travail, etc.), les contraintes imposées au dispositif de dialogue par une procédure institutionnelle, la qualité de la fonction d'animation. « L'architecture » du dispositif de concertation est importante, mais les expériences de la Rochelle et du Haut Jura montrent qu'il n'est pas certain qu'un dispositif prédéterminé et fortement structuré soit plus efficace et mieux investi par les protagonistes qu'un dispositif co-construit au fur et à mesure des besoins. Cette dernière option cependant ne dispense pas de certains repères méthodologiques, mais ceux-ci peuvent être mobilisés au fur et à mesure des besoins, ce qui suppose sans doute des compétences particulières de la part des animateurs.
- le mode de relation entre les représentants et ceux qu'ils représentent, l'existence de lieux d'échange entre pairs susceptibles de contribuer à la construction de paroles collectives, la capacité des réseaux locaux professionnels ou associatifs de construire de tels lieux, l'interconnaissance entre acteurs du territoire : tous ces « facteurs de lien » paraissent déterminer de façon importante la fluidité et la transparence du dialogue. Ce sont à la fois des éléments de méthode et des caractéristiques du contexte local. Améliorer l'efficacité et la portée de tels dispositifs de dialogue peut faire l'objet de propositions de diverse nature. En particulier :
- l'élargissement des publics concernés. On a vu que deux grandes catégories d'acteurs au moins étaient souvent absentes des processus étudiés : d'une part, les associations locales (de protection de l'environnement, de sauvegarde du patrimoine, de résidents, de consommateurs ou de citoyens, etc.) ; d'autre

part, le secteur économique : industrie, tourisme, services... Une meilleure présence de leur part permettrait d'élargir le contenu des discussions, de poser les bases de réelles confrontations qui peuvent certes être plus difficiles à conduire, mais qui peuvent faire évoluer les représentations et constituer des fondations plus solides pour une action concertée sur les territoires.

- Le maintien et le renforcement des collectifs associatifs et professionnels, dont la capacité à s'investir de façon constructive dans les dispositifs de concertation contribue largement à l'efficacité de ces derniers. On peut envisager des actions de formation spécifiquement destinées à ces derniers, afin de leur permettre de mieux construire des bases collectives d'investissement dans le dialogue (ce qui ne passe pas nécessairement par une uniformisation des points de vue ou une négation des clivages internes à la profession), à choisir des porte-parole, à définir des mandats de négociation productifs, à suivre à distance les progrès de la concertation et à y contribuer ponctuellement, etc.
- La construction progressive de principes méthodologiques, de règles ou de repères permettant de guider l'action des responsables professionnels et des techniciens dans ce domaine, à partir des enseignements de la pratique et des acquis de la recherche, reste à imaginer. Orienter l'action sans la contraindre dans des dispositifs trop rigides, la guider tout en permettant son adaptation aux spécificités des situations locales : des outils sont à inventer pour faire progresser les savoirs et les pratiques.
- Un certain isolement et un manque de références en matière de dialogue territorial marquent les acteurs locaux (techniciens, élus, responsables agricoles...). Des échanges d'expériences, des débats sur les processus de dialogue ainsi que sur leurs facteurs de succès et d'échec paraissent incontournables pour donner à ces pratiques plus de visibilité et plus de réflexivité, afin de contribuer notamment à la construction des repères méthodologiques cités plus haut.

- Une meilleure reconnaissance du rôle et du statut des animateurs du dialogue, notamment des techniciens des collectivités territoriales et des chambres d'agriculture, apparaît nécessaire pour conforter leur place et introduire plus de méthode et d'évaluation dans les dispositifs de dialogue. Là encore, des formations sont certainement nécessaires : les savoir-faire nécessaires à l'animation d'un processus de dialogue territorial ne se réduisent pas aux compétences déployées lors de l'animation de réunions. Des connaissances en médiation peuvent par exemple s'avérer utiles. Bien souvent, une meilleure connaissance du monde agricole de la part des techniciens de collectivités territoriales et, à l'inverse, des logiques et des dispositifs de gestion du territoire de la part des techniciens agricoles seraient également nécessaires.
- La construction progressive d'une culture locale du partenariat constitue un facteur de succès non négligeable. Elle passe certainement par un développement de l'interconnaissance entre responsables associatifs et professionnels, élus et représentants de l'administration, mais peut passer également par des formations conjointes et par une autoévaluation conjointe des dispositifs de dialogue en cours ou passés.
- Des signes d'intérêt, notamment de la part des réseaux professionnels et syndicaux nationaux, envers les dynamiques décentralisées de dialogue et de partenariat sur les territoires sont indispensables pour sortir des réflexes d'isolement et de l'exercice habituel des rapports de force.

Ces quelques suggestions élaborées au vu des expériences présentées ici devront être complétées par les enseignements tirés des autres groupes engagés dans le programme Dialog et par les connaissances de praticiens et de chercheurs. Le dialogue territorial est un ensemble de processus qui se construisent en premier lieu par la pratique et dont les contours comme les principes restent encore largement à identifier.



Annexes

TITRE

Agriculteurs et élus du Haut Jura construisent ensemble un Plan Local d'Agriculture Durable

AUTEURS DE LA FICHE ET DATE DE RÉDACTION

Frédérique Rose - Trame. mars 2008.

MOTS CLÉS

Concertation agriculteurs-élus, plan d'action, meilleure connaissance entre agriculteurs et élus

EN RÉSUMÉ...

À l'initiative du Parc Naturel Régional du Haut Jura et de la Chambre d'agriculture, dans le cadre d'un appel à projet du Ministère de l'agriculture, un groupe d'une vingtaine de personnes, composé d'agriculteurs et d'élus du Haut Jura a élaboré durant l'hiver 2005-2006 un plan d'action local permettant une meilleure intégration des activités agricoles dans les projets de territoire ; et inversement, permettant à la profession agricole de mieux intégrer les attentes sociétales dans ses projets. Outre cela, le projet a permis de rapprocher agriculteurs et élus, qui évoluaient chacun de leur côté sans forcément se préoccuper l'un de l'autre.

LES ÉLÉMENTS DÉCLENCHEURS

Une expérience similaire dans les Alpes et l'opportunité d'un appel à projet

La démarche Sites Pilotes d'agriculture durable est une opération qui a eu lieu dans les Alpes. Son objectif était de créer des groupes multi-acteurs sur un territoire, chargé d'établir des scénarios d'évolution du territoire à 20 ans et d'écrire un plan d'action pour le territoire, découlant de ces scénarios. En 2003, le PNR du Haut-Jura se rend en Haute-Savoie voir la restitution d'un groupe ayant participé à cette opération. Il apprécie la méthode utilisée (proposée par le SUACI Alpes du Nord) et les résultats induits. Ainsi, grâce à l'opportunité d'un appel à projet du ministère de l'agriculture, un projet, reprenant des éléments de la démarche utilisée dans les Alpes est déposé pour un site dans l'Ain, un dans le Jura et un dans le Doubs. En ce qui concerne le Haut-Jura, c'est le PNR et la chambre d'agriculture qui pilote le projet.

L'envie de rapprocher deux mondes qui évoluent en parallèle

D'après les animateurs de la démarche, il n'existait pas de gros conflits ou de grosses tensions entre les agriculteurs et les collectivités du Haut Jura. Les relations n'étaient ni bonnes ni mauvaises. L'enjeu était de se faire rencontrer deux mondes qui évoluaient en parallèle, sans vraiment se soucier l'un de l'autre. Il fallait faire en sorte que chacun de ses deux mondes se préoccupe des intérêts de l'un et de l'autre.

Des agriculteurs qui répondent présents...

Les agriculteurs qui participent à la démarche ont la motivation de venir « expliquer » l'agriculture et ses problèmes aux élus ou autres agriculteurs, ou alors ils viennent par curiosité pour découvrir les positions de chacun ou enfin pour faire des revendications personnelles (défense d'un produit, d'un type d'agriculture, de convictions personnelles). Tous sont préoccupés par l'avenir de l'agriculture et veulent en parler avec d'autres.

... et des élus également.

Certains élus qui décident de s'engager n'ont que peu d'actions envers l'agriculture mais ils sont conscients de son poids économique et paysager, ils sont déjà sensibilisés aux problématiques agricoles. D'autres mènent des actions dans le domaine du foncier agricole ou souhaitent mener des actions pour lutter contre l'embroussaillage. La plupart des élus a pour envie également de connaître davantage le monde agricole et ses attentes.

LES OBJECTIFS

L'objectif de cette action est de créer un groupe de travail constitué d'élus et d'agriculteurs du territoire du Haut Jura (en proportion équivalente), et ayant pour but d'établir un plan d'action local pour une agriculture durable partagé. Ce groupe de travail, est animé par le PNR du Haut Jura et la Chambre d'agriculture du Jura. Un autre objectif était de favoriser l'interconnaissance entre agriculteurs et élus.

LES ÉTAPES

Le choix d'un site aux particularités

La volonté des animateurs était de travailler sur un site où l'on rencontre diverses situations : A la fois des communes ayant des problématiques agricoles, mais aussi d'autres dont les préoccupations tournent autour du tourisme, de l'urbanisme. Des communes avec une dynamique agricole, et d'autres où il n'y a plus d'agriculteurs. Un site regroupant 3 communautés de communes a été retenu.

Un diagnostic de territoire

Un diagnostic de territoire a été mené par une stagiaire de la Chambre d'Agriculture du Jura au cours de l'été 2005. Au cours des entretiens effectués, la stagiaire sondait les personnes (élus des trois communautés de communes et agriculteurs) éventuellement intéressés pour participer à un groupe de travail visant à la construction d'un plan d'action pour le territoire.

Une réunion de lancement pour constituer le groupe

Un courrier d'invitation pour une réunion de lancement en octobre 2005 a été envoyé à l'ensemble des agriculteurs et des communautés de communes ou communes de la zone concernée. C'est au cours de cette rencontre qu'a été constitué le groupe sur la base du volontariat. L'animateur du parc a également relancé quelques personnes qui n'étaient pas venues à la réunion de lancement et qui semblaient intéressés suite au diagnostic. Des porteurs de projets identifiés ont aussi été appelés, parfois même à l'initiative des maires de leurs communes.

Huit rencontres du groupe

Huit rencontres ont été effectuées entre le mois de novembre 2005 et le mois d'avril 2006, à la Maison du Parc naturel Régional.

- > **Rencontre 1** : Définition des attentes de chacun et des grands objectifs pour le territoire
- > **Rencontre 2 et 3** : Etablissement d'un diagnostic partagé des atouts et contraintes du territoire, sur la base d'un travail préalable mené par la chambre d'agriculture du Jura.
- > **Rencontre 4 et 5** : Etablir une vision prospective du territoire et définir des axes d'action locaux.
- > **Rencontre 6, 7 et 8** : Définir les priorités et les modalités d'action ; le plan d'action en faveur d'une agriculture durable.

La restitution globale a eu lieu en Octobre 2006.

LES PARTENAIRES

SUACI Alpes du Nord et de l'Association Régionale de Développement Agricole et Rural

Coordonnent le programme au niveau du massif du Jura (un site dans le Doubs, un dans l'Ain, et un dans le Jura), le SUACI apporte la méthode et forme les animateurs des trois sites.

PNR du Haut Jura et chambre d'agriculture du Jura

Co-animent la démarche
Participation financière

Des agriculteurs du Haut Jura et des élus des 3 communautés de communes

Participants au groupe de travail

Un comité de pilotage

Il suit l'avancée du projet. Ce comité de pilotage regroupe les représentants de chaque communauté de communes investies dans le projet, le commissaire de massif du jura de la DIACT, le président et directeur de la Chambre d'agriculture. Il s'est réuni deux fois : au début et à la fin du projet.

Ministère de l'agriculture (via l'ADAR)

Financement en partie du projet

LES RÉSULTATS

Une meilleure connaissance mutuelle

Le principal effet positif de cette action est que les élus et les agriculteurs ont pris le temps de mieux se connaître, d'échanger entre eux, de prendre conscience de leurs préoccupations réciproques. De plus un groupe local de concertation entre agriculteurs et autres acteurs du territoire a été impulsé : il n'y a pas forcément d'autres lieux de discussion avec les élus. Cela a également permis aux agriculteurs de mieux se connaître entre eux.

Une satisfaction d'avoir été jusqu'à l'élaboration du plan d'action, et quelques actions produites

Un autre effet ressenti est la satisfaction et la valorisation d'avoir produit un plan d'action et qui pourra, éventuellement être porté par le groupe qui s'est formé. Il s'agit d'un plan composé de 4 grands axes, décliné en 9 fiches-actions. Ce plan d'action doit maintenant être saisi par le PNR, la Chambre d'agriculture, les communautés de communes. Les membres du groupe de travail souhaitent être impliqués dans la mise en œuvre et le suivi de ces actions.

En mars 2008, deux ans après la fin des rencontres des groupes, la Chambre d'agriculture a notamment redéployé un conseiller sur le secteur du haut jura et tente de relancer des actions collectives agricoles en lien avec le territoire. Le PNR a mis en place une action de signalétique pour valoriser la filière Bleu de Gex, issu du plan d'action : des panneaux « totem » installés devant les coopératives, indiquant que celles-ci fabriquent du Bleu de Gex.

Un plan d'action qui sert de base de réflexion

Ces structures bénéficient ainsi d'une trame de travail pour leur programme d'action. Ces dernières sont plus réactives pour répondre à divers appels à projet : elles bénéficient déjà des réflexions d'acteurs du territoire et peuvent répondre plus vite, car elles basent leur projet sur le programme d'action et elles n'ont pas forcément besoin de refaire un diagnostic, de réunir des acteurs locaux. Par exemple le PNR du Haut Jura a bâti un projet Leader en se basant sur les actions proposées par le groupe.

LES FACTEURS DE RÉUSSITE

Des animateurs présents et efficaces

Des animateurs ont su s'emparer de l'animation et du suivi de l'action. Un des facteurs de réussite essentiel est que les animateurs avaient du temps mis à disposition pour conduire la démarche.

Un groupe restreint et volontaire

Le fait de mélanger des acteurs dans un groupe restreint de personnes volontaires a été souvent mis en avant comme facteur de réussite.

LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES / LES LIMITES

Réussir à mobiliser dans la durée

Il y a eu une démobilitation du groupe dans la durée, surtout au niveau des agriculteurs. Les élus en général étaient plus présents que les agriculteurs.

La démarche a pu paraître longue et lourde à certains participants, aux méthodes nouvelles pouvant surprendre (scénarios).

Difficulté de voir la suite de l'action, et un manque de visibilité financière

Le groupe a été un peu frustré à la fin de la démarche : ils étaient contents d'être allés jusqu'au plan d'action, mais ne savaient pas trop quelle suite serait donnée à leur travail : Est-ce que les actions seront réellement mise en place ? Par qui ? Est-ce que leur travail ne sera que de la réflexion ?

De plus, seule l'animation de la démarche était financée (en partie) par le ministère. Le groupe a eu du mal à voir comment les actions qu'ils proposaient allaient pouvoir se réaliser, avec quels financements.

La question s'est posée également de savoir qui était le plus légitime pour porter les actions. Le groupe ? une communauté de communes ? le PNR ? La Chambre ? Il ressort qu'il n'y a pas une instance qui porte entièrement le plan d'action.

Une diffusion de la démarche dans d'autres instances et auprès d'autres acteurs assez faible

Les participants de la démarche ont assez peu diffusé le travail réalisé dans leur instance d'origine. Ainsi, les agriculteurs en ont peu parlé autour d'eux, et cela n'était pas non plus forcément à l'ordre du jour des conseils communautaires. Se pose ainsi la question de savoir comment cette démarche est reprise et appréciée par les autres acteurs n'ayant pas participé au groupe, comment les résultats se diffusent à un ensemble plus vaste d'acteurs du territoire et comment ils se mettent en œuvre.

LES SUITES

Pour le groupe, le PNR, la Chambre d'agriculture, les communautés de communes, il s'agit maintenant de s'approprier le plan d'action et de le mettre en œuvre. Il s'agit aussi de pérenniser la dynamique engendrée : que le groupe informel ainsi créé puisse continuer d'échanger, de suivre l'avancée des actions proposées.

POUR EN SAVOIR PLUS / CONTACT / RÉFÉRENCES BIBLIO

Jean-Yves Vansteelant - PNR du Haut Jura - jy.vansteelant@parc-haut-jura.fr - 03 84 34 12 30

Synthèse des travaux du groupe « Plan Local d'Agriculture Durable » - Site du haut Jura

Monographie Dialog' réalisée par Aurore Sauvaget (AFIP BFC - afip.bfc@wanadoo.fr - 03 84 80 11 56) et Frédérique Rose (Trame - f.rose@trame.org - 01 44 95 08 39)

TITRE

Les commissions agricoles communales dans l'Ouest lyonnais : innovations et résistances selon les configurations locales

AUTEURS DE LA FICHE ET DATE DE RÉDACTION

Cécile BERNARD, Annie DUFOUR, ISARA Lyon. Septembre 2008

MOTS CLÉS

Dialogue agriculteurs-élus-habitants, communication, gestion du foncier, place de l'agriculture dans le territoire, périurbain

EN RÉSUMÉ...

Des commissions agricoles communales ont été mises en place au début des années 2000, à l'initiative des maires et des agriculteurs, qui souhaitaient avoir une instance de dialogue, afin d'échanger des informations, de discuter de la place de l'agriculture dans la commune et de réfléchir aux actions à mettre en œuvre. Constatant le rôle positif de ces commissions en matière de communication et les différentes réalisations concrètes, la Communauté de Communes du Pays Mornantais (COPAMO) a souhaité élargir ce dispositif à l'ensemble des communes, dans le cadre d'un dispositif de veille foncière. Selon les communes, on observe des actions concrètes innovantes ou des situations de blocage.

LES ÉLÉMENTS DÉCLENCHEURS

L'idée de mettre en place des commissions agricoles communales dans l'Ouest Lyonnais remonte aux diagnostics agricoles réalisés par la Chambre d'Agriculture en 2000. Les réunions locales avaient mis en évidence un sentiment de malaise chez les agriculteurs liés aux difficultés du périurbain (plaintes du voisinage, vols de fruits, difficultés de circulation pour les animaux et les engins agricoles, etc.) et le souhait d'avoir un lieu de discussion entre eux et avec les élus, d'autant plus dans les communes où ils n'ont plus de représentants dans les conseils municipaux. Pour les élus, ces commissions ont pour objectif d'échanger des informations, de favoriser le débat et d'avoir une concertation en préalable aux décisions publiques, notamment sur la gestion du foncier agricole.

LES OBJECTIFS

La première commission agricole mise en place à Chaussan à l'initiative du maire avait comme objectif principal de favoriser le dialogue entre élus et agriculteurs. La commission agricole est créée au même titre que d'autres commissions : culture et patrimoine, urbanisme, etc. La commission a défini son cadre de travail et les actions qu'elle souhaitait mettre en œuvre : communication avec les habitants, réflexions sur le foncier.

Dans le cadre du dispositif de veille foncière intercommunal, les objectifs des commissions communales sont de tisser des liens entre élus et agriculteurs, traiter en concertation les différentes problématiques agricoles, notamment la gestion du foncier agricole : « le partage de l'information, la réflexion collective autour du devenir du foncier, du renouvellement des exploitations et des propositions de gestion anticipée du foncier agricole ».

LES ÉTAPES

2001 : Création de la première commission agricole communale à Chaussan

2004 : Création d'un comité agricole intercommunal sur le Pays Mornantais (COPAMO)

2005 : Mise en place d'un dispositif de veille foncière par la Communauté de Communes du Pays Mornantais (COPAMO) qui comprend un observatoire foncier et des commissions communales

COMMENT S'EST ENCLENCHÉ LE DIALOGUE

2006 : présentation du dispositif dans chacune des 16 communes de la COPAMO : 1 commune, Chaussan, où la COPAMO voudrait élargir les missions de la commission, 8 communes intéressées, 6 sans intérêt, 1 où la situation est conflictuelle (Mornant ; tensions au sujet d'une demande d'autorisation d'exploiter)

2007 : 7 commissions agricoles fonctionnent régulièrement

A Chaussan, le dialogue s'est engagé à l'initiative du maire, sans méthode prédéfinie. Les objets de discussion et les actions sont mises en œuvre au fur et à mesure des besoins et des opportunités.

Le rôle du maire et de l' élu qui préside la commission est fondamental pour mobiliser les participants et assurer le lien entre la commission et la décision publique. Les participants à la commission sont choisis sur la base du volontariat.

Au niveau intercommunal, les chargés de mission de la Chambre d'Agriculture et de la Communauté de communes ont défini les objectifs et les missions des commissions communales, en précisant que la commission est un outil de réflexion préalable à la décision publique, mais qui ne s'y substitue pas. Concernant la gestion du foncier agricole, les principes et les priorités sont ceux définis par la CDOA (1. priorité à l'installation ; 2. conforter des exploitations ; 3. réorganiser), mais les modalités concrètes de discussion et les critères de décision ne sont pas explicites. Les chargés de mission de la chambre d'agriculture et de la COPAMO se sont déplacés dans chaque commune pour présenter le dispositif, recueillir les avis des élus et agriculteurs et aider à la mise en place des commissions. La décision de créer une commission, sa composition et ses modalités concrètes de fonctionnement restent de la responsabilité des communes.

LES PARTENAIRES

- > **les élus locaux** : ils sont à l'initiative des commissions ; rôle de médiateur
- > **les agriculteurs** : ils désignent des représentants pour la commission, représentatifs de la diversité des productions et des circuits de commercialisation
- > **les chargés de mission de la chambre d'agriculture et de la communauté de communes** : ils proposent un cadre méthodologique à chaque commune, pour mettre en place une commission communale dans le cadre du dispositif de veille foncière
- > **les habitants** : ils participent au cas par cas selon les communes, en fonction de leur intérêt ; ils sont associés aux actions de communication mises en œuvre par la commission (articles de presse, soirées-débat)
- > **les représentants des associations** : ils ne sont pas invités au dialogue communal

Les premières commissions communales ne bénéficiaient pas d'une animation spécifique, ni d'un financement. Dans le cadre du dispositif de veille foncière de la COPAMO, l'animation a été cofinancée par la communauté de Communes, le conseil général et le conseil régional dans le cadre du Contrat de Développement Rhône Alpes ; Action « préserver les espaces agricoles ».

LES FACTEURS DE RÉUSSITE

- > La volonté des élus d'avoir un réel dialogue sur la commune ; l'implication et le rôle du maire comme médiateur,
- > La participation d'habitants non agriculteurs afin d'élargir le débat ; intérêt du regard extérieur pour provoquer le débat, faire évoluer les représentations,
- > Associer agriculture, nature et patrimoine afin d'avoir un objet de dialogue qui constitue un bien commun pour tous ; l'enjeu commun à tous les habitants d'un territoire n'est pas de discuter de l'agriculture mais de ses contributions sur le territoire.

LES RÉSULTATS

Au niveau du territoire, les résultats sont différents selon les communes :

- A Chaussan, la commission a permis la mise en place d'actions concrètes : articles dans les bulletins municipaux, soirées-débat avec les habitants, exposition photo sur l'agriculture, animation de la semaine du goût avec les écoles, appui à l'installation d'agriculteurs, discussions préalable à l'élaboration du PLU (cartographie collective des sièges d'exploitation et des enjeux)
- Dans 3 autres communes, discussion et formulation d'un avis collectif par rapport à des demandes d'autorisation d'exploiter (en préalable à la CDOA)
- A Mornant : situation de blocage au sujet d'une demande d'autorisation d'exploiter

Pour les agriculteurs : reconnaissance du métier d'agriculteur et de leurs fonctions sur le territoire et explicitation des pratiques agricoles aux habitants et aux élus ; échanges d'informations entre agriculteurs (Chaussan) ou crispation (Mornant);

Pour les élus et les habitants : meilleure connaissance de l'agriculture, de ses contraintes et de ses fonctions sur le territoire

- Sur le plan de l'animation : préciser l'objet du dialogue et le fonctionnement de la commission ; réaliser des actions concrètes et organiser des moments conviviaux entre agriculteurs et non agriculteurs (fêtes, soirées-débat, visites d'exploitation, etc.) ; travailler avec d'autres associations ou commissions locales (exemple : travail en commun entre la commission agricole et la commission histoire et patrimoine à Chaussan pour réaliser une exposition photo)

LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES / LES LIMITES

Des objets de dialogue plus ou moins consensuels

- **La communication agriculteurs-résidents :** un sujet consensuel qui focalise l'essentiel des actions
- **Le partage de l'espace rural, l'environnement :** un sujet insuffisamment abordé
- **Le foncier agricole :** un sujet conflictuel, difficile à traiter en commission agricole. On observe des représentations au sujet du foncier très divergentes, d'une part au sein de la profession agricole, d'autre part entre les élus et les agriculteurs. Par ailleurs, il est difficile de traiter dans un cadre informel et collectif, des problèmes fonciers, qui résultent par nature de stratégies individuelles et privées.

Les associations de protection de l'environnement, absentes du dialogue territorial :

On constate que les associations de protection de l'environnement ne participent pas aux commissions communales. Les techniciens et les élus regrettent cette absence et l'expliquent par le manque de volontaires ou de représentants à l'échelon local. Il semble également que tous les agriculteurs ne souhaitent pas élargir le dialogue aux associations, préférant parler directement de leurs pratiques aux habitants, dans le cadre d'une soirée débat ou d'une journée porte ouverte plutôt que dans un cadre organisé avec des militants ou des experts. Nous faisons l'hypothèse que si les commissions intégraient des représentants d'association de protection de la nature, les thèmes relatifs à la gestion de l'espace et à l'environnement seraient davantage discutés.

LES SUITES

Les élus et les techniciens réfléchissent à une meilleure articulation entre les commissions communales et le comité intercommunal. L'échelon communal est parfois trop restreint pour mener des réflexions prospectives sur le territoire et intégrer de nouveaux participants au dialogue. Le comité intercommunal n'est composé que d'élus et a principalement un rôle de validation politique des actions. Il serait intéressant d'élargir le comité intercommunal à des habitants, experts et représentants d'associations afin qu'il soit un lieu d'émergence d'idées. Cela permettrait de traiter des sujets plus vastes comme la gestion de l'espace, la multifonctionnalité de l'agriculture ou l'environnement et de contribuer à l'évolution des représentations de l'agriculture et à la construction de nouveaux modes de gestion du territoire.

POUR EN SAVOIR PLUS / CONTACT / RÉFÉRENCES BIBLIO

Contacts Ouest Lyonnais

Arnaud PICART, Communauté de communes du pays Mornantais
Jean Luc CORBAL, Chambre d'Agriculture du Rhône,
Chambre d'agriculture du Rhône, COPAMO, dispositif de veille foncière

Références bibliographiques

Cécile BERNARD et Annie DUFOUR, 2007. *Les commissions agricoles communales dans l'Ouest Lyonnais : innovations et résistances*. ISARA Lyon, étude de cas DIALOG, 17 p.
Cécile BERNARD et Annie DUFOUR, *Dialogue territorial et multifonctionnalité de l'agriculture dans les espaces périurbains : les commissions agricoles communales dans l'Ouest Lyonnais*. Communication au colloque ASRDLF, RIMOUSKI, 27 août 2008, 1XX pages.
Anne Gaëlle DEVINEAU, 2006. *Protection du foncier agricole sur le territoire d'une communauté de communes périurbaine : la COPAMO. Exemple du dispositif de veille foncière*. Mémoire ISARA, COPAMO, 60 p.

TITRE

Agriculteurs et naturalistes de la Piège : du conflit à la concertation

AUTEURS DE LA FICHE ET DATE DE RÉDACTION

Pierre-Yves GUIHENEUF, GEYSER. Juillet 2008.

MOTS CLÉS

Conflit, concertation, agriculteurs, naturalistes, élus locaux, Natura 2000

EN RÉSUMÉ...

Suite à la mise en place d'une zone Natura 2000 dans la petite région agricole de la Piège, dans le département de l'Aude, un conflit éclate entre les agriculteurs et une association de naturalistes. Grâce à l'action des responsables agricoles, à l'intervention des élus du territoire, aux capacités de négociation des naturalistes et à la médiation de conseillers de la chambre d'agriculture, un dialogue s'établit et un compromis est trouvé. Cependant, les relations restent difficiles avec l'administration. Cette expérience met en évidence le poids du contexte local - notamment la situation vécue par les agriculteurs - dans l'émergence d'un conflit et dans sa résolution.

LES ÉLÉMENTS DÉCLENCHEURS

En 2002, des membres de la LPO (Ligue pour la protection des oiseaux) de l'Aude identifient des espèces pour lesquelles l'Union européenne cherche à mettre en place des zones de protection dans le cadre de Natura 2000 et les signale à la DDAF qui la charge d'en définir le périmètre. Après une consultation, certes légale mais jugée insuffisante par les agriculteurs et les élus locaux, la création de la zone Natura 2000 est décidée. Les agriculteurs, qui s'étonnent de n'avoir pas été informés du projet, se mobilisent pour s'y opposer et créent une association dans ce but, avec les élus locaux et les chasseurs. Une réunion publique est organisée malgré une ambiance houleuse. Un compromis est adopté entre agriculteurs et naturalistes : renoncer à la zone Natura 2000 en échange de mesures de protection des oiseaux librement adoptées par les agriculteurs. Un comité de pilotage est mis en place pour veiller à leur élaboration et leur mise en œuvre. L'administration, cependant, refuse de revenir en arrière.

LES OBJECTIFS

L'objectif de la concertation proprement dite est de trouver une issue au conflit qui oppose les agriculteurs et les naturalistes. Ces derniers y ont intérêt car ils travaillent ailleurs dans le département avec d'autres agriculteurs et ne souhaitent pas compromettre ces relations, ni provoquer localement un sentiment de rejet de la population locale envers les oiseaux qu'ils veulent protéger. Pour les responsables agricoles, la concertation est le moyen de sortir d'une situation de blocage et de reprendre l'initiative dans un territoire sur lequel ils sont de plus en plus minoritaires. Pour les élus locaux, c'est l'occasion d'engager un dialogue sur l'avenir de l'agriculture et sur son inscription dans les enjeux locaux, notamment à partir des besoins exprimés par les habitants non agriculteurs en matière de gestion de l'espace et d'environnement.

LES ÉTAPES

- > **29 juin 2005.** Suite au déclenchement du conflit, première réunion informelle sur le terrain entre responsables agricoles, techniciens de la Chambre d'Agriculture et naturalistes.
- > **Été 2005.** Consultation des élus locaux sur la création de la ZPS.
- > **12 décembre 2005.** Réunion publique à Belpech (environ 250 personnes).
- > **9 mars 2006.** Réunion entre quelques responsables agricoles, élus locaux, naturalistes et Chambre d'Agriculture de l'Aude : mise en place des principes de la concertation et définition de la composition du Comité de pilotage.
- > **avril 2006.** Classement de la Zone de Protection Spéciale.
- > **2006 et 2007.** Réunions du Comité de pilotage et réunions techniques : élaboration d'un protocole de travail commun visant à identifier des exploitations pilotes dans lesquelles seront expérimentées des mesures de protection des oiseaux.

COMMENT S'EST ENCLENCHÉ LE DIALOGUE

La chargée de mission de la Chambre d'Agriculture de l'Aude, qui connaît bien les associations naturalistes, a joué un rôle central dans l'animation de la concertation. Ce dialogue a également été permis par les responsables professionnels agricoles qui ont préféré le dialogue à l'affrontement, et aux élus locaux qui ont su jouer un rôle de soutien des agriculteurs mais les ont également invités au compromis.

LES PARTENAIRES

- > **Les naturalistes :** LPO de l'Aude.
- > **Les agriculteurs :** deux Groupements de Développement Agricole ont joué un rôle moteur dans la mobilisation des agriculteurs. Les organisations collectives agricoles de la Piège sont considérées dans le département comme particulièrement dynamiques : vivacité des GDA, forte participation des agriculteurs aux activités syndicales et coopératives, mobilisation active en faveur de mesures agrienvironnementales, etc. Les agriculteurs ont créé avec les élus et avec le soutien des chasseurs, l'association TERRE.
- > **Les conseillers agricoles et les agents de développement :** la Chambre d'Agriculture de l'Aude a joué un rôle central dans l'animation de la concertation. Les conseillers agricoles, très présents et écoutés des agriculteurs ont constitué des relais d'information importants.
- > **Les élus locaux :** Toutes tendances politiques confondues, ils se sont mobilisés aux côtés des agriculteurs dans leur opposition à Natura 2000. Certains ont joué un rôle actif permettant de dépasser une opposition binaire agriculteurs/écologistes.
- > **Les administrations :** DIREN et DDAF ne disposaient pas de marge de négociation avec l'administration centrale et n'ont pas été incluses dans la concertation.=.
- > **Les résidents :** les simples résidents et les associations locales sont les grands absents de la concertation.

LES RÉSULTATS

La concertation a permis l'apaisement d'un conflit qui aurait pu se traduire - selon l'expression d'un agriculteur - par « des actes idiots ». Elle a également permis d'établir une relation de travail entre des agriculteurs de la Piège et les naturalistes. Elle a fortement resserré les liens entre agriculteurs et élus locaux.

Elle a permis aux responsables agricoles de conforter une certaine légitimité dans le monde agricole local en montrant qu'ils étaient capables de reprendre la main et d'imposer, pour le moment au moins, leurs conditions à une évolution des dispositifs réglementaires dans la région.

En revanche, elle n'a pas encore permis de restaurer une relation de travail satisfaisante avec les administrations locales, discréditées lors du conflit, ni d'assurer une participation large de la population locale.

LES FACTEURS DE RÉUSSITE

- > **La capacité à dépasser le conflit.** La capacité des responsables agricoles et des élus locaux à dépasser le conflit pour s'engager dans la voie du dialogue est assez remarquable dans l'expérience de la Piège. Quelle est la part de la culture du dialogue dont se réclament les acteurs locaux ? Quelle est la part du calcul stratégique ? Qu'est-ce qui est dû à une influence de l'environnement départemental, par exemple l'antériorité de la relation entre naturalistes et agriculteurs dans d'autres parties du département ?
- > **Dynamisme et cohésion du monde agricole.** La Piège se distingue d'autres régions du département par le dynamisme de ses organisations collectives, notamment les GDA qui regroupent une fraction significative du monde agricole. La forte assistance aux réunions, l'efficacité des relais que constituent les élus agricoles et les conseillers de la Chambre d'Agriculture, le sentiment identitaire local : tous ces éléments ont largement contribué à une transmission d'information et à une mobilisation efficace de l'ensemble des agriculteurs.

LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES / LES LIMITES

L'élargissement de la scène de concertation. Les associations non agricoles ou les organisations collectives de la Piège n'ont pas été conviées à la concertation. C'est par exemple le cas des pêcheurs, des résidents organisés, des associations à sensibilité environnementale, des randonneurs, etc. Si l'existence de la zone Natura 2000 est confirmée et si le Docob se met effectivement en place, ces organisations pourront participer à son élaboration. Comment élargir progressivement la scène de dialogue pour les y inclure ? Comment éviter un clivage entre un « groupe central » qui dispose déjà d'une certaine antériorité (connaissances interpersonnelles, confiance, modes de travail, culture progressivement construite de la relation...) et de nouveaux venus dans la concertation ?

Les relations avec l'administration. Le dialogue entre les acteurs du territoire et l'administration départementale et régionale n'a pas été formellement restauré, même si des contacts interpersonnels sont préservés. Cela constitue un point délicat, car les administrations reprendront nécessairement leur place dans le jeu local si le Docob est un jour engagé.

LES SUITES

Que ce soit dans le cadre de Natura 2000 ou en dehors de celui-ci, les acteurs de la Piège ont préféré la voie du dialogue à celle de l'obéissance aux injonctions extérieures. La façon dont ils sauront concrétiser, par des changements de pratiques et des propositions suffisamment ambitieuses, la concertation engagée, contribuera grandement à la crédibilité de leur démarche. Si, en revanche, ces résultats ne sont pas acquis d'ici à 2010, la mise en place éventuelle d'une nouvelle concertation sera probablement plus difficile.

POUR EN SAVOIR PLUS / CONTACT / RÉFÉRENCES BIBLIO

Agriculteurs et naturalistes de la Piège. Une expérience de concertation environnementale à propos de Natura 2000. Pierre-Yves GUIHENEUF et Robert DOUILLET, GEYSER. Etude de cas Dialog, septembre 2007.

TITRE

Coglais : aménagements fonciers et réflexions sur les pratiques agricoles en périurbain lointain

AUTEURS DE LA FICHE ET DATE DE RÉDACTION

Geneviève PIERRE, Université d'Angers, UMR ESO, le 26/09/2008

MOTS CLÉS

réaménagement foncier, remembrement, périmètres de captage, loi sur l'eau, mises aux normes des bâtiments d'élevage, CTE, périurbanisation lointaine

EN RÉSUMÉ...

Le terrain Coglais est marqué par une succession de scènes de concertation entre 1993/1994 et 2003, toutes situations liés à un réaménagement foncier qui s'engage à la fin des années 1990 (1998). Ce réaménagement est lié au passage de l'Autoroute A 84 et au renouvellement des baux de la ville de Rennes sur les périmètres de captage des eaux (zone importante de captage pour la ville de Rennes). Les discussions et liens entre les différentes parties, notamment agriculteurs et ville de Rennes, s'engagent mal, par un conflit juridique, mais qui constitue finalement la première étape de la concertation et permet aux agriculteurs de montrer leur détermination et leur engagement. La ville de Rennes a finalement financé le réaménagement foncier et la mise aux normes des bâtiments d'élevage. Aujourd'hui encore, un contact existe entre la ville de Rennes (techniciens « eau ») et les agriculteurs notamment par le biais de l'association des drains, autour des questions de « qualité de l'eau » et des pratiques agricoles. La question du réaménagement foncier se prolonge elle jusqu'en 2003, par ses aspects environnementaux et paysagers : les replantations de haies.

LES ÉLÉMENTS DÉCLENCHEURS

- Une situation « subie » au départ. Les agriculteurs se sentent faibles face à la ville de Rennes, qui, de leur point de vue, leur impose un réaménagement foncier sans guère de contrepartie au départ. Ils veulent se faire reconnaître et montrer qu'ils peuvent avoir aussi une réflexion environnementale, que leur démarche n'est pas que corporatiste.
- La ville de Rennes est, par la loi sur l'eau de 1992, contrainte d'acquiescer les terrains de protection des captages et le renouvellement de ses baux sur ces terrains lui impose d'agir sur ce terrain local, de protéger la qualité de l'eau.
- Parallèlement un réaménagement s'imposait par le passage de l'autoroute
- Une question sous-jacente apparaît comme enjeu pour les agriculteurs : le contrôle du foncier par les agriculteurs, dans un contexte local de rareté et de cherté de la terre.

LES OBJECTIFS

L'objectif principal des agriculteurs, organisés au sein de « l'association de défense des drains de la ville de Rennes » qui lancent une action en justice contre la ville de Rennes est de se faire reconnaître comme interlocuteur face à la « grande ville ». Leur action en justice échoue (ils sont déboutés dans leur demande d'annulation des actions de la ville de Rennes sur les périmètres de captage) Mais, cela leur a permis de structurer une autre demande : obtenir un réaménagement foncier global de la part de Rennes (et non une DUP, c'est-à-dire le rachat parcelles par parcelles, envisagé par Rennes au départ) un dédommagement pour le réaménagement foncier, puis pour l'application de normes environnementales (mises aux normes des bâtiments d'élevage).

LES ÉTAPES

De 1993/1994 à 2003 principalement, intégrant plusieurs scènes parallèles :

1993/1994 : annonce des travaux liés au passage de l'autoroute, et action de la ville de Rennes sur la protection des périmètres de captage.

1995-1996 : « l'association de défense des drains de la ville de Rennes » (association d'agriculteurs constituée pour se défendre face à Rennes et le rachat des parcelles par DUP), lance une action en justice et est déboutée trois fois.

A partir de 1996 : L'association, devenue « association des drains de la ville de Rennes » entre en négociations avec la ville de Rennes, aidée de la municipalité de Saint-Germain en Coglais ; parallèlement, cette association adhère au programme « Bretagne eau pure ». Rennes change aussi d'attitude et accepte d'abandonner la DUP et s'engage dans l'idée d'un aménagement foncier global avec indemnités. On engage une discussion sur l'indemnisation des bonnes pratiques agricoles afin de garantir une meilleure qualité de l'eau. L'association des drains de la ville de Rennes et la ville de Rennes deviennent finalement partenaires dans cette réflexion.

1998 : réaménagement foncier et échanges de parcelles ; très encadré par les procédures juridiques de remembrement et largement préparé en amont dans les commissions foncières communales. La ville de Rennes qui finance ce réaménagement foncier n'intervient pas dans les discussions portant sur les échanges de terre. La « procédure suit son cours ».

1999-2000 : attribution des subventions par la ville de Rennes pour la mise aux normes des bâtiments d'élevage, anticipant la directive Nitrates et le PMPOA. Les discussions avec Rennes sur la qualité de l'eau et les pratiques agricoles se prolongent jusqu'à aujourd'hui.

Jusqu'en 2003, des replantations d'arbres liés au réaménagement foncier engagent un débat essentiellement au sein des agriculteurs locaux.

COMMENT S'EST ENCLENCHÉ LE DIALOGUE

On peut distinguer plusieurs scènes de dialogue

- La première concerne les rapports entre les agriculteurs et la ville de Rennes, au sujet des périmètres de captage des eaux, du réaménagement foncier global et des changements de pratique agricole. C'est finalement la scène la plus longue puisqu'elle intervient au milieu des années 1990 pour se poursuivre aujourd'hui, mais avec un ou deux temps forts : en 1995-1996 : les trois procès entre l'association de défense des drains de la ville de Rennes et la ville de Rennes, et, en 1999-2000 avec les indemnités pour la mise aux normes des bâtiments d'élevage. On peut dire que cela commence par une procédure judiciaire qui va faire évoluer les mentalités des deux côtés et pousser ensuite à des négociations (bipartites) plus constructives, « dossier par dossier ». Il n'y a pas de médiateur dans ces relations mais un leader conforte sa position, il s'agit du président de l'association des drains.
- Concernant le réaménagement foncier en lui-même (intervenant en 1998. Son déroulement est selon les acteurs « strictement encadré par la procédure juridique », qui indique clairement la composition de la CCAF... et définit une méthodologie basée sur les recommandations du géomètre expert ; Toutefois, beaucoup de décisions d'échanges de parcelles d'une part, et, ensuite, jusqu'en 2003 (aspects paysagers, replantations d'arbres...) ont été traitées en amont collectivement par les agriculteurs de la commune, au sein des commissions foncières communales ; mais, il ne s'agit pas bien souvent de scènes de dialogue formelles... La seule scène formelle étant les « ours de campagne et le classement de terres » opérées lors des réunions de la CCAF... Mais beaucoup de choses traitées ou réglées de façon plus ou moins informelle avant...

LES PARTENAIRES

L'action est imposée de l'extérieur, subie : il s'agit du passage d'une autoroute d'une part, et, d'autre part, du rôle de la ville de Rennes et la nécessité de protéger ses périmètres de captage.

Rennes a pris en charge le coût des réaménagements fonciers et a indemnisé des mises aux normes de bâtiments d'élevage.

On peut distinguer ce qui relève d'une démarche de réaction, certes, mais « volontaire » : association des drains qui confirme la position de leader agricole local d'un représentant syndical, la ville de Rennes souvent par l'intermédiaire de « techniciens (« pas toujours les mêmes ! ») ; la commune de Saint-Germain-en-Coglès, par l'intermédiaire de son maire, mais avec une proximité très étroite avec le président de l'association des drains, ancien maire-adjoint ; les techniciens « eau » de la chambre départementale d'agriculture ou de la ville de Rennes interviennent plus tardivement...

Certains acteurs sont désignés par la procédure de remembrement qui codifie la composition de la CCAF mais qui, par le jeu des doubles casquettes (propriétaire et agriculteur, agriculteur et PQPN), laisse quand même beaucoup de marges de manœuvre aux agriculteurs ; dans cette commune on a, le plus possible, joué de ces doubles appartenances, pour favoriser une forte représentation des agriculteurs, parallèlement à celle de la profession agricole, les représentants DDAF, le géomètre-expert...

Certains acteurs ont été « oubliés » ou non souhaités (associations écologistes notamment) et les formes d'agricultures à démarche plus environnementale et paysagère que la moyenne ont été un peu mises de côté, notamment dans la réflexion sur les replantations de haies, au début des années 2000, où ils ont eu un peu de mal à faire valoir (et surtout prévaloir) leur point de vue !

Personnes charnières, relais : le président de l'association des drains, initiateur de la protestation, puis leader de la négociation face à Rennes, semble avoir été « autodésigné » naturellement (même s'il a été élu président de l'association)...

LES RÉSULTATS

- **pour les agriculteurs** : Les agriculteurs ont obtenu, de la part de Rennes, la prise en charge financière totale de l'opération de remembrement (réaménagement foncier) ; ils ont même obtenu (sous conditions, ce qui a les a divisés) des indemnités pour l'amélioration des pratiques agricoles. Surtout, ils ont réussi à s'imposer face à Rennes et à faire dans un premier temps, reconnaître leur force et leur unité. Ils ont réussi à sortir du discours simplement corporatiste de « défense » pour se montrer attachés à l'amélioration de la qualité de l'eau : un changement de leur image...
- **pour les autres partenaires** : Rennes a-t-elle changé sa vision/ses rapports avec les agriculteurs locaux ?
- **pour le territoire** : Une réflexion sur les bonnes pratiques agricoles a réellement émergé et 17 agriculteurs ont conclu un CTE. La qualité de l'eau est devenue un enjeu majeur des agriculteurs locaux, au moins dans le discours, mais pas seulement. Il y a eu, au sein de l'association des drains, un vrai débat sur les nitrates (années 1994-95) et des opérations de contrôle de la qualité de l'eau sont régulièrement organisées avec la ville de Rennes en présence des agriculteurs ; cela montre une sensibilité croissante à ces enjeux et des résultats réels, dans un système de production dominant qui reste toutefois très intensif; aujourd'hui, beaucoup sont sensibles à des pratiques conventionnelles « raisonnées ». Toutefois, concernant les aspects paysagers des réaménagements fonciers, le changement des pratiques semble bien plus difficile !

LES FACTEURS DE RÉUSSITE

L'organisation collective des agriculteurs au sein d'une association de défense, puis de réflexion/action vers l'amélioration des pratiques agricoles a été un plus.

LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES / LES LIMITES

Cela est resté une question strictement agricole-agricole, traitée à l'échelle strictement communale (même si l'action de l'association des drains déborde aujourd'hui du cadre communal, qu'elle a adhéré à « Bretagne eau pure »), et a peu concerné les autres acteurs du territoire (citoyens, consommateurs, associations environnementales...).

Les acteurs politiques locaux sont très proches des agriculteurs ou fortement influencés par ceux-ci et, surtout, par une seule vision de l'agriculture (intensif de plus en plus raisonné).

Les agriculteurs n'ont pas été les initiateurs des transformations : c'est l'intervention de facteurs exogènes une situation « subie » de l'extérieur, qui les a poussés à réagir...

LES SUITES

- Poursuite du dialogue entre ville de Rennes (techniciens « eau ») et les agriculteurs locaux, notamment par l'association des drains de la ville de Rennes association de plus en plus ouverte à des agriculteurs de communes voisines... Une réflexion continue et à élargir dans un secteur de forte intensification laitière...
- Discussions « émergentes » avec des associations de consommateurs rennais sur le lien entre pratiques agricoles et qualité de l'eau.

POUR EN SAVOIR PLUS / CONTACT / RÉFÉRENCES BIBLIO

Cécile Bauer, Geneviève Pierre, Yvon Le Caro, Julien Lenoir. Ville de Rennes, agriculteurs, élus et habitants du Coglais (Ille-et-Vilaine). Monographie. Programme Dialog, juillet 2008. Contacts : yvon.lecaro@univ-rennes2.fr ; genevieve.pierre@wanadoo.fr.

TITRE

Communauté d'Agglomération de La Rochelle et Pays d'Aunis : l'agriculture face à l'urbanisation de son espace.

AUTEURS DE LA FICHE ET DATE DE RÉDACTION

Luc Bossuet et François Léger, Agro Paris Tech ; Roland Guy, Chambre d'Agriculture de Charente Maritime. Oct. 2008

MOTS CLÉS

Dialogue agriculteurs-élus, gestion du foncier, place de l'agriculture dans le territoire, SCOT, périurbain

EN RÉSUMÉ...

L'élaboration de Plans Locaux d'Urbanisation (PLU) et de Schémas de Cohérence Territoriaux (SCOT) se traduit dans la région de La Rochelle par l'organisation de dispositifs de concertation aux modalités en partie définies par la législation. Les débats concernent, dans un contexte de périurbanisation, la place de l'agriculture dans un contexte local est marqué par une croissance démographique de la périphérie de la Rochelle. Différents projets font peser des pressions sur le foncier agricole : création d'infrastructures (tracés autoroutier, voies secondaires, voie ferrée), mise en place de ZAC, projets immobiliers résidentiels.

LES ÉLÉMENTS DÉCLENCHEURS

SCOT et PLU sont des documents administratifs imposés par la loi aux collectivités territoriales, qui doivent les élaborer en concertation avec la population locale, notamment avec les agriculteurs qui sont largement concernés par l'utilisation du foncier et des ressources (notamment l'eau).

Le SCOT de la Rochelle a démarré en 2007 par un état des lieux, suivi par l'élaboration de scénarios. Il doit être achevé en 2010.

Le SCOT du Pays d'Aunis devait être terminé en 2008. L'élaboration des PLU communaux, qui doivent être cohérents avec le SCOT, était engagée au moment de la réalisation de cette étude.

LES OBJECTIFS

Pour ceux qui en sont les promoteurs, l'objectif des SCOT et des PLU est de disposer de documents d'orientation permettant d'accompagner le développement urbain tout en préservant l'environnement et le paysage : l'équilibre à trouver entre ces deux orientations fait l'objet de tensions entre les élus. Quant à la concertation avec les acteurs du territoire, elle a pour but de parvenir à des orientations consensuelles. La réalité des discussions montre que les élus sous-estiment souvent la dimension économique de l'activité agricole, qu'ils assimilent à une activité de préservation de l'espace, et considèrent souvent les terres agricoles comme des réserves foncières.

Du côté des agriculteurs, les objectifs sont diversifiés. Certains voient dans l'urbanisation une opportunité à saisir. D'autres se mobilisent pour préserver leur activité et leurs successions éventuelles.

LES ÉTAPES

Lors de l'élaboration des SCOT, les organisations agricoles ont été sollicitées par les collectivités pour fournir de l'information et s'associer à la définition des grandes orientations. Cependant, les SCOT restent assez généraux et - aux yeux des agriculteurs au moins - les véritables enjeux se sont noués autour de l'élaboration des PLU, c'est-à-dire à l'échelle communale.

La concertation entre les municipalités et le monde agricole lors de l'élaboration des PLU varie fortement selon les communes du Pays d'Aunis. On peut distinguer au moins trois configurations :

1. Concertation en amont et lors de l'élaboration des PLU

C'est l'exemple d'une commune située au Sud d'Aigrefeuille d'Aunis, où la concertation entre municipalité et monde agricole s'est mise en place tout au long du processus d'élaboration du PLU. L'explicitation par les agriculteurs de leurs difficultés et de leurs craintes conduit à la recherche de solutions. Plusieurs aménagements sont programmés (haies, chemins...) pour préserver les intérêts des agriculteurs et des résidents.

2. Réunions d'information suivies de réactions agricoles allant jusqu'à des propositions concrètes, plus ou moins prises en compte.

C'est le cas d'une commune située dans le canton d'Aigrefeuille d'Aunis, qui met en lumière les difficiles négociations entre la municipalité (qui a un projet d'urbanisation important) et le monde agricole (qui craint pour la survie de nombreuses entreprises). Présentées en réunion publique, les orientations de la municipalité ne conviennent pas aux agriculteurs qui le font savoir. Il leur est alors proposé une nouvelle réunion pour mieux comprendre leurs demandes, au cours de laquelle la mairie accède à certaines de leurs demandes.

3. Absence de concertation tout au long du processus.

La commune, au nord-ouest de Surgères en direction de Courçon, est le cadre d'un dialogue difficile entre la municipalité et le monde agricole. Pour l'élaboration du PLU, la mairie fait appel à un bureau d'étude qui ne contacte pas le monde agricole. La mairie limite la concertation à de l'information et ne prend pas en compte les remarques qui lui sont adressées. Il en résulte des tensions.

COMMENT S'EST ENCLENCHÉ LE DIALOGUE

Dans le cadre de l'élaboration des SCOT, le CRDA Aunis Marais Poitevin et la Chambre d'Agriculture ont été sollicités par le Pays d'Aunis afin de fournir à celui-ci des données chiffrées et les avis du monde agricole sur l'ensemble du projet. Pour ce qui est de la Communauté d'Agglomération de La Rochelle, la démarche a été semblable.

LES PARTENAIRES

> Les agriculteurs

Directement concerné par l'élaboration des PLU et des SCOT, le monde agricole s'est largement mobilisé pour défendre son outil de production et les conditions d'exercice de son activité (difficultés grandissantes de circulation avec les matériels agricoles). D'autant que beaucoup s'estiment déjà soumis à des contraintes fortes (Natura 2000, mise aux normes d'installation d'élevage, etc) et font l'objet de récriminations de la part de certains nouveaux résidents permanents et saisonniers de l'espace rural.

Cependant, certains agriculteurs sont favorable à l'urbanisation, soit pour trouver les moyens de se replier vers un espace où les contraintes de voisinage sont moins grandes, soit pour pouvoir investir hors de l'agriculture.

Le CRDA Aunis Marais Poitevin, appuyé par la Chambre d'Agriculture, représente les intérêts des agriculteurs.

> Les élus locaux

Les élus locaux sont les décideurs ultimes.

Ceux de la CDA de La Rochelle ont l'habitude de travailler dans le cadre du schéma directeur d'aménagement territorial, où des règles communes s'imposent à tous. Ils ont à leurs côtés des services techniques spécialisés et des services juridiques qui leur apportent aides et conseils notamment en ce qui concerne la réalisation de leurs PLU, ces derniers devant être conforme avec le SCOT.

Les élus du Pays d'Aunis sont dans une autre configuration : services moins fournis, règles décisionnelles du Pays soumises aux jeux d'influence des grands élus... Au niveau des objectifs à poursuivre, les élus sont partagés : certains militent pour l'intégration du Pays d'Aunis et la CdA de La Rochelle et pour un SCOT commun, d'autres cherchent à limiter les contraintes qu'imposerait le SCOT aux municipalités.

Au niveau des relations avec l'agriculture, certains maires ont l'habitude de discuter avec le monde agricole, soit parce qu'ils en sont eux-mêmes issus, soit parce qu'ils ont conscience de l'importance de l'activité de ce secteur tant sur le plan économique qu'environnemental. D'autres ont des difficultés pour engager un dialogue serein avec les agriculteurs de leur commune.

LES RÉSULTATS

Le processus de concertation est encore en cours. Les résultats s'avèrent cependant déjà différents d'un endroit à l'autre, selon le degré de concertation entre le monde agricole et celui des élus : coopération dans certains cas, conflits dans d'autres.

LES FACTEURS DE RÉUSSITE

L'organisation collective des agriculteurs et l'appui de la Chambre d'Agriculture ont permis de stimuler la participation des agriculteurs à ces concertations et leur ont donné les moyens de construire des positions collectives, malgré les divisions internes à la profession au sujet de l'urbanisation.

LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES / LES LIMITES

- La faible expression des agriculteurs dans les conseils municipaux a constitué une limite. Dans certains endroits, des enjeux (comme l'irrigation) ont été « oubliés ». De façon plus générale, la faible implication des agriculteurs dans la vie locale constitue une limite.
- Les élus locaux ne se sont pas toujours montrés à l'écoute du monde agricole, qu'ils connaissent parfois mal et avec lequel les relations ne sont pas toujours faciles. De la même façon, la méconnaissance du monde agricole envers les enjeux urbains et les dispositifs de gestion du territoire a constitué pour eux un réel handicap.
- Les contradictions entre le souci de préserver l'agriculture et l'opportunité financière que peut représenter l'urbanisation a placé certains agriculteurs dans des positions contradictoires que les élus ont parfois mis en évidence.
- Le manque d'appui des habitants envers les agriculteurs a été regretté. Une meilleure connaissance aurait permis de nouer des alliances entre eux, les agriculteurs défendant parfois des positions face à un développement excessif de l'urbanisation qui rejoignent les préoccupations des habitants et des associations locales.

LES SUITES

Le processus de concertation sur les SCOT et les PLU est toujours en cours.

POUR EN SAVOIR PLUS / CONTACT / RÉFÉRENCES BIBLIO

Communauté d'Agglomération de La Rochelle et Pays d'Aunis : l'agriculture face à l'urbanisation de son espace. Monographie. Luc Bossuet, François Léger, Roland Guy. Programme Dialog, 2007.

TITRE

Dialogue local autour de la source des Gondards : protection de l'eau en Puisaye

AUTEURS DE LA FICHE ET DATE DE RÉDACTION

Florence Pinton, Université Paris X, nov. 2008

MOTS CLÉS

Protection de l'eau, concertation locale, élus, agriculteurs

EN RÉSUMÉ...

Les études et actions sur les bassins d'alimentation en eau potable créent du dialogue entre syndicats de l'eau, élus locaux, agriculteurs, organismes d'encadrement agricole et parfois population.

Cette étude concerne la mise en œuvre d'une politique de protection d'un périmètre de captage des eaux sur la commune de Saints en Puisaye (Yonne) pour élargir la production d'eau à l'échelle régionale (50 exploitations, 1500 ha). L'argumentaire est d'éviter l'augmentation du coût de l'eau potable dans un contexte où la demande en eau connaît une forte progression. Ce projet implique de façon directe les agriculteurs situés sur le périmètre, des agents de développement, le syndicat des eaux, des négociants (vente d'engrais) et des coopératives agricoles.

LES ÉLÉMENTS DÉCLENCHEURS

Pour le syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable (SIAP) dont le vice président est adjoint au maire de la commune de Saints, l'enjeu est d'intervenir en amont d'un problème de pollution pour le solutionner. Il s'agit donc d'encourager une action de prévention. Pour le vice président, cette action s'inscrit dans la continuité d'une démarche environnementale adoptée par le maire de Saints, il y a plus de 1 an. La commune est donc candidate. Pour fonctionner dira plus tard un représentant de la chambre, il faut une vraie volonté des maires.

Le projet, discuté avec les partenaires techniques et financiers, est prêt rapidement mais l'accord financier et politique de l'Agence de l'eau (AESN) va être long à obtenir, celle-ci défendant son point de vue sur l'expertise et sa préférence pour un bureau d'étude. Le SIAP finira par imposer la chambre d'agriculture comme maître d'œuvre du projet, ce dernier reposant sur « une action de terrain et de confiance avec les agriculteurs ». La constitution du binôme SIAP/chambre lance le début de l'opération. L'idée est de mettre en œuvre une démarche expérimentale avec les agriculteurs : définir conjointement des protocoles à partir des travaux publiés par l'INRA, comme par exemple limiter les intrants en fonction du niveau technique de chacun (sens de l'observation, capacité d'innovation etc.)

Les négociants et la coopérative n'apprécient pas ce type d'intervention, non pas dans ses objectifs, mais dans la procédure. Ils perçoivent l'action de la chambre comme empiétant sur leur propre activité de conseiller agricole et comme discréditant leurs interventions. Ils se sont associés au projet pour suivre les discussions du comité de pilotage (que ceci ne se fasse pas sans eux) et se tenir informés.

Les motivations des agriculteurs sont relativement diverses. Ils ont été recensés par un travail d'enquête, suite à l'étude géologique et hydrogéologique qui a déterminé les périmètres d'étude. Une carte de vulnérabilité permet de justifier les actions à entreprendre. Mais les clivages au sein des agriculteurs sont réels et à mettre en relation avec leurs itinéraires personnels et techniques. Certains seront coopératifs, d'autres beaucoup moins.

LES OBJECTIFS

Amener les agriculteurs à changer de pratiques de façon à améliorer la qualité des eaux de la source des Gondards et de la rendre potable. Convaincre les OS et la coopérative de la nécessité de ce changement de pratiques pour en faire des partenaires, pérenniser les actions par des financements adéquats, et éventuellement anticiper sur une future réglementation qui rendrait obligatoire ce type de pratiques.

LES ÉTAPES

Il est assez difficile de reconstituer sur la base d'entretiens et de documents la chronologie exacte de l'opération. Ce sont des opérations qui se montent au fur et à mesure, par tâtonnement successif. On peut retenir les dates et étapes suivantes :

Etude du bassin d'alimentation confiée à la chambre d'agriculture en 2003

Invitation de l'ensemble des partenaires institutionnels et des agriculteurs par courrier du syndicat des eaux à une première réunion d'information en mai 2003. Formation d'un comité de pilotage (Copil)

Présentation du diagnostic territorial en Copil de septembre 2003

Présentation du diagnostic agricole en Copil de février 2004

Présentation individuelle aux agriculteurs entre février et mai 2004

Réunion de présentation du programme d'action en juin 2004 avec proposition d'outils financiers. Validation d'un programme et préconisation d'un changement de pratiques

Campagne 2004/2005 d'animation annuelle (2 Copil, formation et réunions techniques, enquête de terrains, démarches individualisées) ; Construction du processus de concertation.

COMMENT S'EST ENCLENCÉ LE DIALOGUE

Courriers et réunion d'information ont précédé la constitution d'un comité de pilotage. La mobilisation des participants s'est faite par démarchage.

LES PARTENAIRES

Voir point 5. On peut rajouter que la désignation d'animateurs dans chacune des structures impliquées est essentielle ainsi que une harmonisation des actions.

LES RÉSULTATS

- **Pour les agriculteurs** : hétérogène. 20 sur 50 se sont sentis concernés. Ceux qui ont véritablement changé de pratiques étaient disposés à faire ce type d'expérience et plutôt coopératifs. D'autres craignent l'application de nouvelles réglementations et préfèrent anticiper
- **Pour le Syndicat des eaux, la chambre d'agriculture et la commune de Saints**, une expérience passionnante liée à des convictions partagées. Pour les OS, une impression de ne pas avoir été associés réellement à l'opération, d'avoir été manipulés
- **Pour le territoire** : une amélioration de la qualité de l'eau de source d'un point de vue des teneurs en nitrates.

LES FACTEURS DE RÉUSSITE

Une échelle raisonnable, des moyens financiers, un tandem actif et harmonieux, un temps de diagnostic et d'explication, une ressource vitale reconnue comme bien public, la crainte de la réglementation.

LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES / LES LIMITES

Un territoire vécu différent du territoire d'action (zone de bassin versant)

Une implication inégale des conseils municipaux

Une opération opaque dans ses effets à court terme (peu de visibilité des retombées à court terme)

Des financements fragiles et non pérennisés

Des intérêts encore trop divergents face à un impératif de rentabilité pour certains

Des visions divergentes sur les politiques à mettre en œuvre

POUR EN SAVOIR PLUS / CONTACT / RÉFÉRENCES BIBLIO

SYAL, Animateur de projet, Toucy, 89

Chambre d'agriculture de l'Yonne, Département environnement/territoires/terroir. Chef de projet (E. Foucher). Auxerre

Mairie de Saints en Puisaye, Monsieur le maire (J. Massé)

Coopérative 110 Bourgogne : M. Westerloppe, approche stratégie structure, siège administratif à Ménéteau.

TITRE

Aménagements fonciers de Lain et Sementron

AUTEURS DE LA FICHE ET DATE DE RÉDACTION

Yvon Le Caro, Université de Rennes, UMR ESO. Nov. 2008.

MOTS CLÉS

Foncier, remembrement, paysage, haies, chemins, agriculteurs, élus, habitants.

EN RÉSUMÉ...

Dans les communes de Lain et de Sementron, des aménagements fonciers auraient pu constituer des occasions de dialogue entre agriculteurs et habitants à propos des pratiques agricoles, du paysage ou des cheminements. Mais la démarche est restée monopolisée par le monde agricole, qui a cependant pris en compte certaines attentes de la population non agricole, notamment en veillant à reconstruire une trame de chemins.

LES ÉLÉMENTS DÉCLENCHEURS

Lain et Sementron sont deux communes très agricoles, qui ont connu un premier remembrement, respectivement en 1962 et en 1965, et qui font suite au tournant céréalier pris dans les années 1960. La mise en culture des prairies et la « débocagisation » provoquent une érosion des sols et une banalisation des paysages, les exploitations agricoles s'agrandissent, les pratiques s'intensifient. Les agriculteurs sont relativement peu sensibilisés à la protection de l'environnement, car ils ne sont concernés par aucun périmètre de protection.

Quarante ans plus tard, un nouveau remembrement - ou réaménagement foncier - est engagé. Les premières réunions d'information ont lieu en 1997 et 1998 et les plantations faisant suite aux aménagements ont lieu à partir de 2003. Cette période donnera lieu à une concertation entre agriculteurs, propriétaires, élus locaux et institutions publiques.

Le remembrement est une procédure officielle très encadrée du fait qu'elle porte atteinte de manière autoritaire au droit de propriété (nous nous situons ici avant la loi du 23 février 2005 relative au Développement des territoires ruraux (DTR) qui a transféré la maîtrise d'œuvre de l'aménagement foncier des DDAF aux Départements.

LES ÉTAPES

Plusieurs étapes ont marqué ces aménagements.

Les réunions d'information

Réservées aux propriétaires et aux exploitants, elles visaient à entraîner le maximum de personnes dans la démarche. Pour lever une objection des propriétaires, les agriculteurs prennent en charge les frais de géomètre.

L'adhésion des conseils municipaux

Les agriculteurs sollicitent le soutien des conseils municipaux mais, alors que cette étape aurait pu constituer un lieu de dialogue sur le contenu des aménagements à réaliser, sur les objectifs de la commune (création de réserves foncières...) ou des habitants (paysages, chemins...), le débat n'a pas véritablement lieu et le projet est entériné sans discussion.

Les discussions sur les modalités du remembrement

En l'absence de position des conseils municipaux et des habitants, ce sont principalement les experts qui défendent l'environnement sur la base des textes. Des scènes de discussion informelles se sont parfois ouvertes lors des travaux lorsque ceux-ci choquent les riverains par leur brutalité : des interactions ont eu lieu avec les habitants, mais elles n'ont semblé-t-il jamais modifier le cours des choses.

La procédure d'échange parcellaire.

Le classement des terres se réalise avec la participation des propriétaires et permet d'attribuer aux bénéficiaires des parcelles de valeur agronomique équivalente (leur surface pouvant être un peu différente). Ce classement permet toutefois aux propriétaires de s'exprimer, et les agriculteurs présents, comme le géomètre, essaient de prendre en compte ces remarques. L'échange parcellaire proprement dit a été géré surtout par les exploitants.

La procédure des travaux connexes concernant les chemins.

La destruction d'anciens chemins et la création de nouveaux ont permis de faciliter l'exploitation en régularisant des parcelles, mais ont aussi été conçus pour limiter les nuisances dans les bourgs. Une certaine coordination est mise en place avec la Communauté de communes de Courson qui souhaite ordonnancer et valoriser les chemins de randonnées en éditant des « dépliants » (un par commune). L'entretien et la valorisation du réseau de chemins après remembrement constituent donc une scène de dialogue particulière. L'entretien du revêtement est assuré par l'association foncière pour les nouveaux chemins d'exploitation, par les communes pour les anciens chemins ruraux. Les itinéraires de randonnées ont été dopés par la cohérence nouvelle du réseau. Les chemins semblent donc, plus que le bocage, le motif capable de « faire » dialogue. Mais globalement, la place des habitants est restée implicite. A quelques exceptions près cependant : d'une part la CIAF (Commission intercommunale d'aménagement foncier) a été élargie aux chasseurs ; d'autre part certains habitants, en particulier des conseillers municipaux, ont été intégrés dans le cadre du réseau des chemins : l'un a été chargé de baliser l'itinéraire communal de Lain, une autre a été sollicitée pour donner des noms aux nouveaux chemins. Leur position de conseiller donne à leur intervention un caractère symbolique de représentation du peuple non-agricole dans un processus globalement agricole.

La procédure des travaux connexes concernant les arbres.

Point délicat et controversé, un plan d'arrachage et de replantation a été défini et mis en œuvre, dans le cadre du volet paysager. Des insuffisances dans la méthode font des replantations un semi-échec de ce remembrement, qui contraste avec la maîtrise concernant les chemins.

COMMENT LE DIALOGUE S'EST ENGAGÉ

Le remembrement a été voulu par les agriculteurs, à l'échelle intercommunale et avec un « volet paysager », et il a été demandé officiellement par les conseils municipaux.

L'origine tient en des discussions entre agriculteurs, qui perçoivent les avantages possibles (regroupement et agrandissement de parcelles) et se mettent à « vouloir » un remembrement. Les propriétaires ne sont pas les demandeurs initiaux, et ce remembrement ne résulte pas non plus d'une stratégie foncière municipale. Cette orientation « professionnelle agricole » est bien perçue comme telle par la population. Cette volonté de remembrer n'est en soi remise en cause par personne, les discussions portent sur les modalités d'échange, la taille des parcelles, les éléments bocagers, etc. Les agriculteurs ont accepté un volet paysager dans le programme, comme le permettent la loi Paysage et la loi sur l'Eau, qui comporte une clause quantitative de maintien de la végétation. Cette option permet un meilleur financement public des travaux et, pour certains, constitue un bon argument pour faire accepter les très grandes parcelles aux habitants.

Une fois d'accord sur le principe et prêts à mettre sur la table leur engagement dans le volet paysager, les agriculteurs ont recherché l'accord des conseils municipaux.

LES PARTENAIRES

Parmi l'ensemble des acteurs du remembrement, nous pouvons distinguer ceux qui participent activement et ceux qui sont passifs. Dans chacune de ces catégories, il est également possible de distinguer ceux qui participent à titre officiel de ceux qui participent à titre officieux ou « de fait ».

ACTEURS	ACTIFS	PASSIFS
Officiels	DDAF, Service de l'aménagement foncier du Conseil général, Maires, un expert, un géomètre, les agriculteurs	Le préfet, les 375 propriétaires, la Chambre d'agriculture, l'association foncière de remembrement (AFR), les conseillers municipaux, les associations environnementales et le PQPN (personne qualifiée protection de la nature) : Yonne Nature, le PDIPR du Conseil général
Officieux	Conseiller général, les céréaliers, les éleveurs, l'ONF et les prestataires pour les plantations et le terrassement	Les chasseurs, des artistes, les organismes stockeurs, la Communauté de communes de Forterre

Enfin, des acteurs locaux ont été « oubliés » lors de la concertation. Il s'agit notamment des randonneurs, cavaliers et autres amateurs de VTT, les habitants en général, les érudits locaux, les paysagistes, le Pays de Puisaye-Forterre.

Entre les agriculteurs et les autres composantes de l'espace politique local, il existe des possibilités de dialogue au sein des instances officielles, en marge de ces institutions et en dehors d'elles. Il n'y a pas eu, dans le cas étudié, de controverse venue de l'extérieur du processus officiel, par exemple d'une association environnementale ou d'un groupe d'habitants. Comme tous les acteurs influents sont ici à l'intérieur du système officiel, les ouvertures résultent le plus souvent de leur initiative.

LES RÉSULTATS

Globalement ce remembrement est une démonstration de force du modèle céréalier, qui a su faire les concessions nécessaires pour crédibiliser son projet : la réussite des échanges, l'adhésion des bailleurs, la taille des parcelles, tout témoigne de leur capacité à mener cette opération... Le faible nombre de recours est le signe tangible qu'ils ont maîtrisé le processus, et cela doit être mis en parallèle avec leur capacité à minimiser la contrainte environnementale, ici essentiellement paysagère.

Les agriculteurs, restés maîtres du processus, sont donc globalement très satisfaits. Le regroupement et l'agrandissement parcellaire les placent en bonne posture pour saisir les opportunités (prix des céréales, éoliennes). Ils reconnaissent que c'est en partie dû à la qualité des professionnels qui ont mené l'opération sur le plan technique. La satisfaction d'avoir pris le volet paysager tient au sentiment d'avoir fait un remembrement « propre », associant objectifs productifs et objectifs territoriaux.

Les habitants non propriétaires de terres agricoles semblent n'avoir rien eu à dire. Mais ils ne se plaignent pas pour autant, car certains aménagements sont bien perçus : création de chemins de terre tout autour des bourgs ; création à Sementron d'un chemin d'exploitation et de promenade le long de la route départementale ; itinéraires de promenade pédestre, équestre et de VTT plus cohérents ; amélioration de l'accès aux habitations ; vergers ou bosquets préservés à proximité de l'habitat.

LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES / LES LIMITES

Ce succès apparent s'explique aussi par la faiblesse du débat environnementaliste et la compétence des experts, qui ont su faire adopter le minimum nécessaire. L'exclusion de fait des habitants ordinaires n'est pas la seule responsabilité des agriculteurs. Le désengagement des habitants est cohérent avec un certain fatalisme quand aux évolutions paysagères, pour l'essentiel acquises lors des premiers remembrements, et « abandonnées » depuis aux agriculteurs. Mais les agriculteurs semblent, comme en échange, avoir pris en compte le besoin de mobilité récréative des habitants.

Quel bilan peut-on faire de cette dynamique de dialogue territorial ? Premièrement il n'est pas clair que la situation étudiée soit une réelle expérience de dialogue territorial : l'existence d'un cadre réglementaire strict qui ne prévoit guère de place pour les habitants n'a été que très modestement dépassé pour prendre en compte leurs souhaits.

Deuxièmement, l'action des pouvoirs publics s'avère faible. Les conseils municipaux ont été la chambre d'enregistrement de la commission communale d'aménagement foncier, sans débat sérieux sur le projet. A Lain, parce que le conseil, pluraliste, considérait que c'était affaire d'agriculteurs, à Sementron parce que le conseil de l'époque réunissait les principaux céréaliers de la commune. La Communauté de communes et le Pays ne semblent pas être intervenus.

Selon les institutions partenaires (Conseil général, DDAF, expert), le remembrement et son volet paysager constituent un processus destiné à faire en sorte que le respect de l'environnement soit intégré par les agriculteurs eux-mêmes comme une opportunité et non comme une contrainte. C'est assez réussi vis-à-vis des responsables, c'est moins évident par rapport à certains agriculteurs, le tout à un « niveau bas » d'investissement écologico-paysager !

Enfin l'Etat français, dont le Parlement fixe la composition de la CCAF et les modalités d'enquête publique, ne favorise guère l'expression des habitants. Par contre, en imposant une préétude d'aménagement foncier, il amène les agriculteurs à réfléchir au bien commun en matière environnementale.

POUR EN SAVOIR PLUS / CONTACT / RÉFÉRENCES BIBLIO

Protection de l'eau et remembrement en Puisaye-Forterre (Yonne). Yvon Le Caro et Florence Pinton. Monographie Dialog, 2008.

