



# A Gouter

## Quelle place pour l'agriculture dans la gouvernance des territoires ruraux ?



Activité agricole  
Montagne  
Périurbain  
Territoires de projet  
Gouvernance

Les espaces ruraux en Midi-Pyrénées sont confrontés à l'émergence de nouvelles demandes sociales liées à l'évolution du peuplement, des activités et des fonctions qui leur sont attribuées.

A travers l'exemple d'espaces montagnards et périurbains, le projet A Gouter étudie la prise en compte de l'agriculture dans les nouvelles formes de territorialisation de l'action publique dans le cadre de la montée en puissance des territoires de projet (Pays, PNR).

Les territoires initient des formes de prise en charge transversale de l'activité agricole, en développant des partenariats avec les institutions sectorielles, mais peinent à les mobiliser dans une véritable co-construction d'un projet agricole territorial.

### Problématique

Ce projet étudie la redéfinition du rapport entre agriculture et territoire par le prisme de l'action publique territorialisée.

- Quelles sont les modalités de territorialisation de l'action publique en faveur de l'agriculture ?
- Sur quelles représentations de l'activité agricole s'appuient les institutions et les acteurs engagés dans le développement rural ?
- Comment les acteurs agricoles s'insèrent-ils dans les démarches de développement fondées sur la multifonctionnalité des espaces ruraux ?



### Référent Recherche

Isabelle DUVERNOY  
INRA - UMR1248 AGIR  
duvernoy@toulouse.inra.fr

### Laboratoires

- UMR AGIR – INRA Toulouse – INP/ENSAT – El Purpan
- UMR Dynamiques Rurales – Université de Toulouse :  
Université de Toulouse Le Mirail/ INP : ENSAT/ENFA
  - UMR Lisst Cieu – CNRS/Université de Toulouse :  
Université de Toulouse Le Mirail/EHESS

### Partenaires

- CA 31, Chambre d'Agriculture de la Haute-Garonne
  - PNR Pyrénées Ariégeoises
- ACAP, Association des Chambres d'Agriculture des Pyrénées
  - APEM, Assemblée Pyrénéenne d'Economie Montagnarde

### Contribution au développement régional

Centré sur les relations entre agriculture et territoires, et sur les formes contemporaines de constitution des territoires ruraux, le projet a alimenté les réflexions sur le lien entre dynamiques sectorielles agricoles et dynamiques territoriales, lien qui apparaît comme un enjeu fort dans la région Midi-Pyrénées, où l'agriculture tient une place économique, spatiale, patrimoniale importante et où la politique de soutien aux territoires de projets constitue une priorité d'action publique.

Il permet de proposer aux acteurs du développement régional des éléments d'analyse sur les formes d'articulation entre développement sectoriel agricole et développement territorial. En s'appuyant sur des démarches qualitatives, il précise quelles représentations de l'agriculture sont mobilisées dans le développement territorial et quels types de partenariat se nouent entre acteurs, autour de différents dispositifs d'action.

Ces éléments ont été apportés au débat sur le développement régional par une implication forte dans différents dispositifs de développement et de formation.

AGOUTER

## Démarche

Les politiques territoriales, notamment celles qui fondent les territoires dits de projets (pays, PNR) (carte 1), privilégient une approche intégrée prenant en compte la diversité des acteurs et des fonctions de l'espace rural. Elles se construisent en parallèle de politiques sectorielles, notamment agricoles, qui peuvent également prendre en compte des spécificités géographiques. C'est le cas particulièrement dans nos terrains situés en zone de montagne (a).

Nous avons étudié la prise en compte du fait agricole par les politiques territoriales (b) et la prise en compte de ces nouveaux contextes territoriaux par la profession agricole (c), en observant les formes d'interactions qui se nouent entre ces deux sphères (d) (Figure 1).

La méthode retenue associe principalement analyse des documents stratégiques et programmatiques de différents dispositifs publics sectoriels et territoriaux, observation des lieux de construction et de négociation d'un projet agricole territorial et entretiens semi-directifs auprès des acteurs territoriaux et de la profession agricole (chargés de mission et élus).

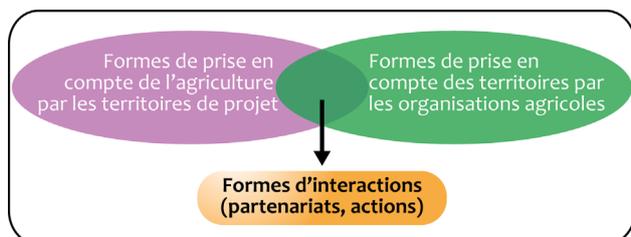


Figure 1. Démarche

## a. Territorialisation des soutiens à l'agriculture de montagne

Bien que l'échelle d'analyse retenue dans ce projet soit essentiellement celle des territoires de projet (Pays, PNR), nous avons cherché à identifier les formes de territorialisation des dispositifs de soutien à l'agriculture de montagne, à travers, d'une part, la prise en compte de la spécificité « montagne » dans le cadre du 2<sup>ème</sup> pilier de la PAC, d'autre part, les formes de prise en charge des questions agricoles dans les politiques territoriales de niveau régional ou interrégional (Massif).

## Les terrains d'étude

### Carte 1. Localisation des territoires d'étude

Les terrains sont positionnés sur la carte des Pays et PNR de Midi-Pyrénées au 01/01/2011. (Source : Observatoire des Territoires, DATAR)

1. Pays Sud Toulousain
2. Pays Tolosan
3. Pays Vignoble Gaillacois Bastides Val Dadou
4. Pays de Cocagne
5. Pays des Vallées des Gaves
6. Pays des Nestes
7. PNR Pyrénées Ariégeoises
8. Pays des Pyrénées Cathares

## b. La prise en compte de l'activité agricole par les territoires de projet

Ces territoires, récents, sans compétences spécifiées, doivent élaborer un projet global, touchant aux domaines économique, social, environnemental. Pour certains, ce projet est traduit dans la planification spatiale d'un Schéma de cohérence territoriale (SCOT).

Pour comprendre comment l'activité agricole contribue à ce projet, nous avons construit une grille de lecture systématisée de la prise en compte de l'activité agricole par les territoires s'inspirant de deux théories géographiques de la construction du territoire et de la territorialisation des activités.

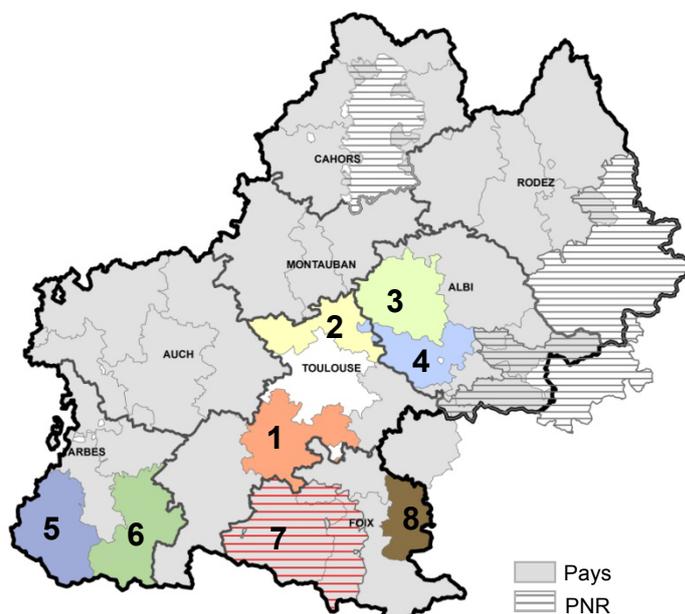
Enfin, nous avons étudié l'inscription de l'activité agricole dans les différents champs du projet de territoire et la construction de la représentation de l'activité agricole, susceptible d'être le support d'un projet agricole local.

## c. Les organisations professionnelles agricoles dans la construction territoriale

Nous avons observé comment ces organisations, et notamment les chambres d'agriculture, territorialisent leur action, soit dans leurs champs de compétence traditionnels, soit en oeuvrant dans de nouveaux champs de compétence directement en prise avec la construction territoriale (exemple de l'aménagement du territoire). Nous avons examiné en particulier la façon dont les nouveaux découpages entraînent un redéploiement spatial de leurs actions.

## d. Systèmes d'acteurs et partenariats

Par la participation à certains lieux de débat ou de mise en visibilité de l'activité agricole sur les territoires étudiés, approfondie par des entretiens semi-directifs, nous avons analysé la place des acteurs agricoles dans la gouvernance du projet agricole territorial. Nous avons notamment identifié dans quelle mesure l'action des territoires de projet conduit à modifier les places des acteurs agricoles et les positions respectives des acteurs institutionnels ou associatifs.



## Les résultats

### Le poids des soutiens sectoriels à une agriculture de montagne

Les spécificités des territoires de montagne sont prises en compte depuis près de 40 ans dans la Politique Agricole Commune, notamment à travers l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN) et, pour les Pyrénées, les soutiens au pastoralisme (articulés à la politique de massif). L'ICHN représente en effet 30 % de la maquette initiale du Plan de développement rural hexagonal (PDRH) 2007-2013, 50 % de l'enveloppe FEADER Midi-Pyrénées et 60 % pour la zone de massif (320 millions d'euros).

Les Pyrénées bénéficient par ailleurs d'un programme spécifique interrégional pour le pastoralisme dans le cadre de la mesure 323c, qui permet de mobiliser 15 millions d'euros du FEADER. Même si ce montant paraît faible, il s'agit d'un dispositif innovant dont le pilotage met en œuvre une forte subsidiarité lui permettant de répondre de façon efficace aux besoins du pastoralisme pyrénéen.

Nous considérons donc que les espaces montagnards font l'objet de l'une des rares formes de territorialisation de la politique agricole commune, particulièrement aboutie dans le cadre du soutien au pastoralisme pyrénéen.

### La prise en compte de l'activité agricole par les territoires de projet

#### Une diversité de positionnements vis-à-vis de l'agriculture

L'analyse de l'action des Pays présents sur le massif pyrénéen (Tableau 1) fait apparaître une assez faible prise en compte de l'agriculture dans les projets territoriaux. Sur les territoires d'étude, on constate néanmoins un intérêt récent, principalement dans les domaines de la planification foncière et de l'approvisionnement local.

Ces deux domaines sont également identifiés comme des enjeux principaux dans les pays périurbains étudiés. Une revue de presse sur l'agriculture à l'échelle de l'aire urbaine de Toulouse fait apparaître des représentations multiples de l'agriculture à cette échelle et une attention croissante des entités territoriales aux services de proximité que pourrait apporter leur agriculture (Duvernoy et Bacconnier-Baylet, 2011).

Catégorie	Pays
Pas de prise en compte de l'agriculture de montagne	Vallée de l'Agly, Pyrénées Méditerranée, Corbières-Minervois, Haute Vallée de l'Aude, Portes d'Ariège, Tarbes Haute Bigorre
Agriculture de montagne présente dans le projet sans déclinaison opérationnelle	Terres Romanes en Pays Catalan, Pyrénées Cathares, Couserans, Comminges, Oloron Haut Béarn
Entrée agricole développée mais programme d'actions restreint	Foix Haute Ariège
Entrée agricole développée et programme d'actions conséquent	Vallée des Gaves, Nestes, Pays Basque

Tableau 1. La prise en compte de l'agriculture dans les chartes des Pays du Massif pyrénéen

### Constructions locales d'une représentation de l'activité agricole

Inscrire les activités agricoles dans le projet territorial suppose néanmoins un travail préalable de la part des territoires, et notamment des Pays. Suivant les étapes de la construction territoriale, ce travail va consister à connaître leur agriculture, à en proposer une lecture qui réponde aux critères des appels d'offre publics, notamment régionaux, auxquels elle peut contribuer, voire à distinguer les activités agricoles suivant les enjeux des espaces où elles s'insèrent tels qu'ils sont identifiés dans la planification spatiale des SCOT.

Cela suppose un travail de distinction au sein des activités agricoles du territoire, distinction qui s'appuie sur les types de productions. Cela suppose également un travail de synthèse entre des activités perçues comme différentes, mais qui peuvent contribuer simultanément au projet de territoire.

Type d'interaction agriculture / territoire		Rapport au territoire de l'activité		
		Activité insérée dans un secteur mais isolée dans le territoire	Activités en interaction locale avec d'autres activités	Activité participant à l'identité territoriale
Dimensions de la construction territoriale concernées	Dimension matérielle (occupation du sol)			
	Dimension économique (production)			
	Dimension sociale (acteurs et leurs relations)			
	Dimensions idéologique (activité patrimoniale, activité participant à l'attractivité du territoire)			

Tableau 2. Grille d'articulation de l'activité agricole aux projets territoriaux

(Source : Duvernoy, Barthe et Lima, 2012)

### Formes de territorialisation des activités agricoles par les pays

Le terme de « territorialisation » de l'agriculture devient fréquent mais demeure flou, car englobant plusieurs dimensions.

Nous avons construit une grille de lecture systématisée de la façon dont les activités agricoles sont inscrites dans les projets territoriaux en nous appuyant sur les réflexions sur le territoire de la géographie sociale. Ces travaux nous ont permis de distinguer les dimensions qui se rapportent à la construction territoriale elle-même, et celles qui se rapportent aux activités. (Tableau 2).

Cette grille a été testée sur trois pays de Midi-Pyrénées (1,2,3), tous trois marqués par une forte périurbanisation (Duvernoy, Barthe, Lima, 2012).

On constate une distinction forte des fonctions territoriales des activités agricoles suivant les productions. De plus, les grandes cultures, qui sont les productions majoritaires en surface dans les trois pays, sont surtout appréhendées par leur dimension d'occupation du sol et elles sont représentées comme isolées des autres activités du territoire.

## Les résultats

### La prise en compte des territoires par les organisations agricoles

Cette prise en compte n'est pas neuve, puisqu'une partie de leurs actions sont différenciées suivant les espaces ruraux, comme par exemple sur nos terrains le conseil agricole des chambres d'agriculture. De plus, leur implication dans de nouvelles actions publiques, comme l'aménagement du territoire, les amène, en développant de nouvelles compétences internes (services urbanisme) à contribuer à la construction territoriale notamment par leur expertise agricole.

Dans le cas des chambres d'agriculture, leur participation à la construction du territoire et à la planification spatiale est menée à plusieurs échelles, du département aux territoires de projet et communes. Mais la prise en compte des dynamiques territoriales et des nouvelles entités territoriales qui les organisent est encore fragmentaire. Par exemple, elle n'a que peu d'incidence sur la réorganisation des espaces du conseil agricole.



### Des partenariats partiels et des systèmes d'acteurs fragmentés

L'étude de la gouvernance du projet agricole territorial met en évidence la place centrale des Chambres d'agriculture, identifiées comme des partenaires incontournables, porteurs d'une légitimité sectorielle incontestée.

Certains territoires de projet prétendent néanmoins à une forme de légitimité territoriale nouvelle dans la prise en compte des questions agricoles, voire dans l'élaboration d'un projet agricole spécifique à leur territoire, et initient des démarches d'innovation leur permettant d'élargir leurs partenariats à des acteurs associatifs, au-delà de la sphère institutionnelle classique.

### Conclusions

Les travaux menés à l'échelle des territoires de projet révèlent sur la dernière décennie une montée en puissance de la reconnaissance des rôles de l'agriculture (alimentaire, environnemental, spatial) dans le devenir des territoires : il s'agit d'un discours de reconnaissance construit par des acteurs majoritairement non agricoles. La capacité d'action dans le champ de la territorialisation de l'agriculture reste ainsi partielle, appliquée essentiellement dans le cadre de l'accompagnement de cette activité dans ses fonctions de proximité (circuits courts, planification territoriale). Cependant, ces différentes actions traduisent un processus discret de mutation d'un dispositif d'action publique agricole majoritairement sectoriel et descendant vers un système d'action ouvert au dialogue territorial.

### Pour aller plus loin...

- Duvernoy I., Bacconnier-Baylet S., 2011. « L'agriculture de l'aire urbaine de Toulouse. Enseignements de la presse locale ». *Sud Ouest Européen*, n°31 (sous presse).
- Duvernoy I., Barthe L., Lima S., à paraître en 2012. « Les représentations de l'activité agricole dans les projets de territoires périurbains : l'agriculture comme élément du projet de trois pays en Midi-Pyrénées ». *Norois*.
- Site du projet AGOUTER : [www.inra.fr/psdr-midi-pyrenees/Projets-de-recherche/A-GOUTER](http://www.inra.fr/psdr-midi-pyrenees/Projets-de-recherche/A-GOUTER)

#### Pour citer ce document :

DUVERNOY Isabelle, EYCHENNE Corinne, BARTHE Laurence (2011). *Quelle place pour l'agriculture dans la gouvernance des territoires ruraux ? A GouTer*, Projet PSDR, Région Midi-Pyrénées, Série Les 4 pages PSDR3.

Document élaboré avec la collaboration  
Yaël Kouzmine (INRA Toulouse)

#### Plus d'informations sur le programme PSDR :

[www.inra.fr/psdr-midi-pyrenees](http://www.inra.fr/psdr-midi-pyrenees)

#### Contacts :

PSDR Région : Danielle Galliano (INRA) – [danielle.galliano@toulouse.inra.fr](mailto:danielle.galliano@toulouse.inra.fr)  
Direction Nationale PSDR : André Torre (INRA) – [torre@agroparistech.fr](mailto:torre@agroparistech.fr)  
Animation Nationale PSDR : Frédéric Wallet (INRA) – [wallet@agroparistech.fr](mailto:wallet@agroparistech.fr)

AGOUTER

Pour et Sur le Développement Régional  
(PSDR), 2007-2011  
Programme soutenu et financé par :

