

Foncier agricole et enjeux environnementaux : de nouvelles tensions au niveau des exploitations agricoles pour la mise en œuvre de la Trame verte

Le dispositif de la Trame verte vise à reconstituer ou maintenir des continuités écologiques dans un objectif de préservation de la biodiversité. Sa mise en œuvre interpelle tout particulièrement les pratiques agricoles dans leur entretien de l'espace et des éléments paysagers pouvant participer à cette trame écologique. Sur la base d'enquêtes réalisées auprès d'agriculteurs d'une vallée alpine française, cet article montre comment la question foncière influence non seulement les pratiques et les attitudes des agriculteurs, mais aussi leur vision de la politique publique Trame verte et le rôle que peut y jouer l'agriculture.

Contexte et objectifs

La question foncière influence fortement les stratégies des agriculteurs et le fonctionnement des exploitations agricoles, particulièrement dans les espaces périurbains. Le contexte périurbain constitue une menace pour le maintien des surfaces agricoles, mais aussi pour la biodiversité. Les zones urbanisées et les infrastructures de transport créent des discontinuités dans le paysage, qui peuvent compliquer ou empêcher le déplacement de la faune. La préservation ou la restauration de corridors écologiques représente ainsi un enjeu important dans les espaces périurbains.

En France, la loi « Grenelle II » du 12 juillet 2010 a décidé la mise en œuvre du dispositif de la Trame verte et bleue, qui vise à maintenir ou restaurer des continuités écologiques afin de permettre l'habitat et les déplacements des espèces animales et végétales. Il s'agit donc d'assurer le maintien et l'entretien d'éléments semi-naturels du paysage, tels que les haies, les bois, les arbres isolés, les prairies permanentes..., dont certains sont situés sur et autour des exploitations agricoles. Ainsi les agriculteurs sont directement interpellés par cette politique publique qui interroge leurs capacités à préserver et à gérer les éléments semi-naturels pouvant participer à cette trame écologique.

Compte tenu de l'importance du foncier dans les stratégies des agriculteurs, nous analysons ici comment la question foncière, dans ses différentes composantes, influence non seulement les pratiques et les attitudes des

agriculteurs concernant les éléments semi-naturels, mais aussi leur vision de la politique publique Trame verte et de la place que peut y prendre l'agriculture. Nous en déduisons certaines implications opérationnelles visant à aider à la mise en œuvre concrète de cette politique publique à l'échelle des espaces agricoles.

Éléments de méthode

Nous nous appuyons sur une enquête approfondie¹, sous forme d'entretiens semi-directifs, auprès de vingt agriculteurs d'une vallée alpine proche de Grenoble, le Grésivaudan, présentant des enjeux importants de préservation de la biodiversité. Les exploitations agricoles y sont partagées entre d'une part, la plaine (la vallée de l'Isère proprement dite), sujette à la périurbanisation, où les espaces agricoles sont principalement dévolus aux grandes cultures (notamment maïs), aux noyers, à l'arboriculture fruitière et au maraîchage, d'autre part, les coteaux qui font la transition entre plaine et montagne, sont sujets à la déprise agricole, et sont largement occupés par des prairies (utilisées pour de l'élevage bovin et ovin souvent basé sur des systèmes herbagers – photos ① et ②).

1. Ce travail s'insère dans le projet de recherche « Les réseaux écologiques en Rhône-Alpes, traductions dans les projets d'aménagement et mises à l'épreuve dans l'agriculture » (PASSAGES) conduit dans le cadre du programme DIVA 3 « Action publique, agriculture et biodiversité » du ministère en charge de l'écologie.

Dans notre enquête, chaque agriculteur était invité, sur la base d'une photographie aérienne du territoire de son exploitation, à identifier les éléments semi-naturels présents², à décrire ses pratiques sur ces éléments et à en préciser les raisons, notamment celles liées au foncier. Chaque entretien, d'une durée d'environ une heure et demi, a été enregistré afin de favoriser l'analyse des propos de l'exploitant. Les raisons faisant référence au foncier ont ensuite été rapprochées des pratiques et des attitudes des agriculteurs vis-à-vis des éléments semi-naturels, du degré plus ou moins important d'intégration de la « nature » dans le fonctionnement de leur exploitation, et de leur vision des politiques publiques environnementales, notamment la Trame verte.

Résultats

La question foncière est très présente dans le discours des agriculteurs enquêtés lorsqu'ils parlent des éléments semi-naturels et décrivent les pratiques qu'ils leur appliquent, qu'il s'agisse des caractéristiques foncières de leurs exploitations ou, à une échelle plus large, du contexte foncier territorial auquel ils sont confrontés.

Des parcelles de petite taille peuvent accentuer une vision négative des haies

Dans les secteurs ayant fait l'objet de remembrement, les parcelles sont de grande taille et les éléments semi-naturels peu présents. Dans les zones n'ayant pas été remembrées, les parcelles sont plus petites et certains agriculteurs ont alors une vision négative des haies : ils invoquent la place qu'elles prennent au détriment des surfaces productives et les inconvénients pour leur activité agricole. Certains manifestent aussi des craintes vis-à-vis du dispositif de la Trame verte, même s'ils le connaissent peu, et de la mise en place de corridors biologiques qui les obligerait au maintien ou à la création de haies.

L'éloignement et la pente conditionnent l'entretien des éléments semi-naturels

La configuration spatiale du parcellaire, résultat de l'histoire foncière de l'exploitation agricole, conditionne les modalités d'entretien des éléments semi-naturels. L'enquête montre ainsi que sur les coteaux, les zones les plus pentues sont soit abandonnées à la forêt, soit entretenues de façon privilégiée par les animaux d'élevage (notamment chèvres et moutons). Les prairies les plus accessibles sont fauchées et/ou pâturées. La pente et les distances à parcourir apparaissent comme des facteurs limitants à l'entretien des haies ou des lisières de bois, en raison du temps nécessaire et de la pénibilité du travail.

Sur les parcelles en location : respecter les demandes des propriétaires

Pour les parcelles en location, la plupart des exploitants interrogés évoquent la volonté des propriétaires de conserver les haies, les arbres isolés ou les bois. Certains considèrent cela comme une somme d'inconvénients pour leur activité productive. Concernant l'entretien des éléments semi-naturels, les agriculteurs enquêtés, là aussi, se réfèrent souvent aux attentes des propriétaires. Plusieurs exploitants déplorent de ne pas être autorisés à entretenir les haies autant qu'ils le souhaiteraient. Certains utilisent le registre de la propreté et du nettoyage



© F. Alavoine-Mornas (Istéa)



© F. Alavoine-Mornas (Istéa)

Le Grésivaudan.

- ① En haut, la progression des bois sur les coteaux.
- ② En bas, l'urbanisation dans la vallée.

pour décrire leurs pratiques d'entretien des bois, des haies ou des prairies : « Quand on loue des prés, faut que ça soit bien nettoyé, que ça soit toujours assez propre ». Ils considèrent que cette « propreté » donne une bonne image de leur travail et de leurs compétences.

Ferme et cultures pérennes : un effet sur la trame verte ?

En règle générale, les agriculteurs installent les cultures pérennes préférentiellement sur les terres qu'ils ont en propriété. Quelques exploitants enquêtés ont cependant signalé que les propriétaires pourraient donner priorité, pour la location de terres, à des exploitants s'engageant à planter des noyers³. La double attractivité de la culture de noyers, pour les agriculteurs et pour les propriétaires fonciers, pourrait alors aider au maintien de la vocation agricole des terres, et contribuer à garder à ces espaces un rôle de rempart contre le développement de l'urbanisation : l'effet sur la biodiversité pourrait alors être positif et les noyeraies pourraient être considérées comme susceptibles de participer à une trame verte, pour peu toutefois que les méthodes de culture soient favorables à la préservation de la biodiversité.

2. Prairies permanentes (ne subissant pas de retournement pendant au moins cinq ans), haies, bois, arbres isolés, jachères et bandes enherbées.

3. Les plantations de noyers se sont beaucoup développées en Isère ces dernières années, en raison de l'existence de l'appellation d'origine protégée (AOP) « noix de Grenoble ».

► Projets d'aménagement et incertitudes sur le foncier : des freins à l'entretien des éléments semi-naturels

Les projets d'aménagement (logements, infrastructures routières, zones d'activité...), nombreux dans les espaces périurbains, se réalisent souvent par des emprises sur des terres agricoles et engendrent des incertitudes pour les agriculteurs, en amont de leur réalisation. L'éventualité de changement d'affectation des terres conduit les propriétaires fonciers à privilégier les accords verbaux annuels, aux dépens des baux écrits, pour disposer rapidement de leur foncier si la zone devient constructible et pour éviter, le cas échéant, d'avoir à verser une indemnité de compensation à l'exploitant locataire. Sans certitude sur l'avenir des terres, certains agriculteurs enquêtés disent qu'ils hésitent à s'engager dans des actions environnementales ou ne souhaitent pas investir de temps ni d'argent dans l'entretien d'éléments paysagers dont ils ne sont pas propriétaires et qui ne feront peut-être plus partie de leur exploitation dans quelques années.

Discussion et conclusions

L'importance du mode de faire-valoir sur les pratiques et les attitudes des agriculteurs

Lorsque les éléments de trame verte sont situés sur des parcelles en location, certains agriculteurs s'astreignent à respecter les exigences du propriétaire, par exemple en conservant des haies ou des arbres isolés malgré les inconvénients qu'ils y voient pour leur activité agricole. Dans certains cas cependant, les exploitants semblent agir surtout en fonction de l'image positive qu'ils veulent donner de leur professionnalisme, en s'attachant à maintenir « propres » les prairies et leurs abords. Lorsque les agriculteurs sont concurrents entre eux pour l'accès à la terre (en contexte périurbain notamment), l'adoption de tels comportements vise souvent à servir leurs stratégies foncières, pour augmenter leurs chances de conserver leurs locations ou d'en obtenir de nouvelles (Alavoine-Mornas *et al.*, 2014).

Or d'une manière générale, une part croissante des terres en faire-valoir indirect (FVI) est détenue par d'anciens agriculteurs retraités (Courleux, 2012)⁴, et les surfaces détenues par des propriétaires résidant « localement » sont prédominantes (Guéringer, 2012)⁵. Ainsi, on peut penser que les exploitants agricoles en activité sont particulièrement attentifs à prouver la qualité de leur travail auprès de propriétaires fonciers qui sont leurs anciens pairs, connaissent le métier et résident à proximité. Cette problématique est d'autant plus prégnante que la part de la SAU en location a connu une augmentation significative depuis le milieu des années 1980, atteignant en 2010 près de 77 % pour la France métropolitaine (62 % en excluant les terres mises à disposition par des associés, dans les cas de formes sociétaires d'exploitations agricoles)⁶ – Courleux, 2012. Le FVI est ainsi très présent dans les exploitations de notre échantillon (encadré 1). Par ailleurs, des analyses que nous avons conduites antérieurement sur le même échantillon d'exploitations agricoles nous ont permis d'identifier des profils types d'agriculteurs au regard du degré d'intégration de la « nature » dans le fonctionnement de leurs exploitations et de leurs

1 DESCRIPTION DE L'ÉCHANTILLON

- Vingt exploitations agricoles sur neuf communes du Haut-Grésivaudan (40 km de Grenoble environ).
- Une variété de productions : dix cas d'élevage (bovin, ovin ou caprin allaitant), trois cas de grandes cultures (céréales, tabac), trois cas d'arboriculture fruitière, trois cas de nuciculture, un cas de maraîchage.
- Des SAU s'échelonnant de 2 à 200 ha (moyenne de 58 ha).
- Une part importante de la SAU des exploitations en faire-valoir indirect (FVI) : en moyenne 58 %, avec treize exploitations ayant au moins 50 % de leur SAU en FVI (dont deux entièrement en FVI), contre sept ayant moins de 50 % de SAU en FVI (dont deux entièrement en propriété).

pratiques sur les éléments semi-naturels (Girard et Alavoine-Mornas, 2014). Chez les agriculteurs tolérant peu la « nature » et intégrant peu les éléments semi-naturels dans le fonctionnement de leurs exploitations, le taux moyen de faire-valoir indirect par rapport à la SAU est de 70 %, contre 47 % en moyenne chez ceux qui intègrent davantage la « nature » au fonctionnement des exploitations. Ce résultat suggère qu'une proportion importante de la SAU en location dans une exploitation agricole pourrait être associée à un moindre intérêt porté à la « nature », à une tendance à la suppression des éléments semi-naturels, et à une faible intégration de la « nature » au fonctionnement de l'exploitation. Il convient cependant de rester très prudent dans l'interprétation de cette tendance : d'abord en raison de la petite taille de l'échantillon, ensuite parce que l'hypothèse de la relation éventuelle de cause à effet entre mode de faire-valoir et intérêt porté à la « nature » et aux éléments semi-naturels devrait être testée sur d'autres exploitations, afin d'évaluer le poids de ce facteur foncier par rapport à d'autres facteurs influençant les pratiques et les attitudes des agriculteurs.

Le contexte territorial : la gouvernance foncière en question

Parmi les agriculteurs interrogés, près des trois-quarts ont entendu parler des corridors biologiques, soit dans le cadre du dispositif Trame verte, soit le plus souvent, du projet « Couloirs de vie » du conseil général de l'Isère⁷. Certains agriculteurs, sans connaître précisément le dispositif, craignent des emprises sur leur foncier qui viendraient s'ajouter à celles qu'ils subissent et redoutent du fait de l'urbanisation : pour eux, l'étalement urbain aux

4. D'après cet auteur, ce phénomène serait dû à la conjonction de plusieurs facteurs : des politiques foncières ayant conduit à un plus grand accès à la propriété des agriculteurs après 1945 et à l'augmentation progressive de la durée d'inactivité des agriculteurs retraités, la concentration des exploitations agricoles qui s'est réalisée notamment par la mise en location de terres par des agriculteurs retraités, enfin une certaine tendance des agriculteurs retraités à ne pas réaliser leur patrimoine pour s'assurer des revenus.

5. Quatre-vingt quatre pour cent de surface en propriété « locale » sur le territoire du schéma directeur de l'agglomération grenobloise (depuis, le SCoT de la région urbaine grenobloise a été approuvé en 2012).

6. Avec des disparités régionales : en Rhône-Alpes, la part des terres en faire-valoir indirect représente 52 % des surfaces agricoles utiles (Agreste).

7. Projet impulsé par le conseil général de l'Isère et visant à reconstituer des continuités écologiques, notamment par la mise en place de passages à faune et de détecteurs à faune sur les routes ou des replantations de haies.

dépens des terres agricoles traduit le manque d'intérêt porté à l'agriculture par les élus locaux. Leur ressenti à l'égard de l'action publique s'étend parfois aux démarches environnementales telles que les corridors biologiques : ces derniers leur apparaissent comme un nouveau facteur d'incertitude sur leur avenir ou comme des obligations, y compris foncières, susceptibles de contraindre le fonctionnement de leur exploitation. Protéger le foncier agricole leur paraît la condition essentielle au maintien de continuités écologiques auxquelles ils estiment contribuer par leur activité.

Qu'il s'agisse de préserver les espaces agricoles ou de mettre en œuvre une politique telle que la Trame verte, c'est bien la cohérence entre gouvernance foncière et objectifs environnementaux à l'échelle des territoires qui est en question. Le ressenti de certains agriculteurs illustre ainsi la difficile conciliation observée, dans nombre de communes, entre les injonctions « descendantes » supra-communales d'inscription des corridors biologiques dans les documents d'urbanisme, l'objectif de maintien d'une activité agricole pérenne et la stratégie de développement global de la commune (Cormerais-Thomin et Bertrand, 2013). Sont également en cause les modalités de concertation et de négociation autour de l'inscription des corridors biologiques dans les documents d'urbanisme, notamment dans les plans locaux d'urbanisme (PLU) et de la place que peut y prendre l'agriculture, ainsi que la difficulté à y mobiliser des acteurs autres qu'institutionnels (société civile, mais aussi agriculteurs).

Quelles conséquences opérationnelles ?

Les acteurs publics en charge de la mise en œuvre de la Trame verte gagneraient à prendre en compte les caractéristiques foncières des exploitations agricoles tout comme le contexte foncier territorial dans lequel elles se situent. Ainsi, la configuration spatiale des exploitations peut conditionner l'acceptation ou le rejet de mesures d'implantation ou d'entretien d'éléments de trame verte. Compte tenu de la part croissante des terres en location dans les exploitations agricoles, les éventuelles obligations des agriculteurs vis-à-vis de leurs propriétaires devraient être prises en compte. Certaines actions de conseil et d'information concernant l'entretien des éléments de trame verte pourraient d'ailleurs être réalisées auprès de propriétaires fonciers.

L'acceptation par les agriculteurs de la mise en place de corridors biologiques peut être compromise par les tensions autour du foncier à l'échelle du territoire (pression foncière, concurrence pour l'usage des sols, étalement urbain...). Il paraît donc indispensable que la gouvernance environnementale soit en cohérence avec la gouvernance foncière, qu'une place effective soit accordée à l'agriculture dans le projet de développement territorial, et que les agriculteurs soient impliqués dans les concertations et les négociations à l'échelon territorial autour de la mise en œuvre de la Trame verte.

Les usages des sols non artificialisés étant désormais assurés de plus en plus par des acteurs autres qu'agriculteurs, comme les centres équestres, les fédérations de chasse ou les centres de loisirs, il conviendrait d'étudier également les modalités d'entretien des éléments de trame verte par ces nouveaux acteurs de l'espace périurbain et à évaluer en quoi ces acteurs participent au maintien et/ou à l'entretien de continuités écologiques.

Ces résultats invitent à une mise en cohérence des différentes facettes de la gouvernance territoriale où les enjeux fonciers et environnementaux ne peuvent être envisagés séparément. Intégrer le projet de (re-)constitution de continuités écologiques dans un projet de territoire assurant une stabilité aux espaces agricoles et à l'activité agricole, via une gouvernance foncière adaptée, pourrait alors contribuer au succès de la mise en œuvre de la politique Trame verte. ■

Les auteurs

Françoise ALAVOINE-MORNAS et Sabine GIRARD

Université Grenoble Alpes, Irstea, UR DTGR, Centre de Grenoble, 2 rue de la Papeterie, BP 76, F-38402 St-Martin-d'Hères, France

✉ francoise.alavoine-mornas@irstea.fr
✉ sabine.girard@irstea.fr

EN SAVOIR PLUS...

ALAVOINE-MORNAS, F., LÉGER-BOSCH, C., LANQUETIN, J., 2014, Les agriculteurs périurbains : une place à trouver dans la gouvernance foncière territoriale, *Canadian Journal of Regional Science/Revue canadienne des Sciences Régionales*, 37(1/3), p. 47-57 (accepté le 11 décembre 2014).

CORMERAIS-THOMIN, R., BERTRAND, N., 2013, La mise en œuvre des corridors écologiques : de la concertation locale à l'inscription foncière communale, *Développement durable et territoires*, vol. 4, n° 1, avril 2013.

COURLEUX, F., 2012, Augmentation de la part des terres agricoles en location : échec ou réussite de la politique foncière ?, *Économie et Statistique*, n° 444-445, p. 39-53.

GIRARD, S., ALAVOINE-MORNAS, F., 2014, La Trame verte à l'épreuve du terrain : pratiques et représentations des agriculteurs, *Sciences Eaux & Territoires*, n° 14, p. 64-69, <http://www.set-revue.fr/la-trame-verte-lepreuve-du-terrain-pratiques-et-representations-des-agriculteurs>

GUÉRINGER, A., 2012, Caractéristiques de la propriété foncière en espace périurbain. Exemples rhône-alpins, *Projets de Paysage*, http://www.projetsdepaysage.fr/caracteristiques_de_la_propriete_fonciere_en_espace_periurbain