



HAL
open science

Les politiques et les lois visant à développer l'agriculture (péri)urbaine française

Xavier Guiomar

► **To cite this version:**

Xavier Guiomar. Les politiques et les lois visant à développer l'agriculture (péri)urbaine française. Cahiers DEMETER, 2013, Economie et Stratégies Agricoles - Club Déméter, 1, pp.157-180. hal-01198081

HAL Id: hal-01198081

<https://hal.science/hal-01198081>

Submitted on 6 Jun 2020

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.

Les politiques et les lois visant à développer l'agriculture (péri)urbaine française

par Monsieur Xavier Guiomar¹

Géographe, ingénieur à AgroParisTech

UMR SAD – APT, équipe Proximités, INRA - AgroParisTech

1 - xavier.guiomar@agroparistech.fr

Sommaire

INTRODUCTION

QUATRE MODES D'INTERVENTION POLITIQUE EN AGRICULTURE

CINQ CHAMPS POLITIQUES

1. POLITIQUES FONCIÈRES : DE LA PROTECTION AU PROJET AGRICOLE, DE L'ENCADREMENT DES EMPRISES FONCIÈRES À L'INVESTISSEMENT PRO-ACTIF EN FAVEUR DE L'INSTALLATION

1.1. CLASSER POUR PROTÉGER

1.2. AMÉNAGER, INVESTIR POUR PÉRENNISER

1.3. COOPÉRER AVEC LES SAFER POUR MAÎTRISER ET ORIENTER

1.4. ACQUÉRIR POUR DÉCIDER

2. LES SOUTIENS AUX STRUCTURES AGRICOLES EN SITUATION PÉRIURBAINE POUR FAVORISER UN FONCTIONNEMENT PÉRIURBAIN, GAGE DE MAINTIEN

3. POLITIQUES DE QUALITÉ : LA VILLE À LA RECHERCHE D'ESPACES ET DE PRODUITS VALORISANTS

4. POLITIQUES DE COMMERCIALISATION : À LA RECHERCHE DE LIENS DE PROXIMITÉ ENTRE RÉSEAUX ET TERRITOIRES PÉRIURBAINS

4.1. L'INSTALLATION OU NON D'UNE NOUVELLE GRANDE SURFACE

4.2. LE DÉVELOPPEMENT DE SYSTÈMES DE VENTE AU PANIER DU TYPE AMAP

4.3. LA RESTAURATION COLLECTIVE

4.4. LA CRÉATION DE MARQUES TERRITORIALISÉES

5. L'AGRICULTURE RÉINVITÉE OU RÉINVENTÉE DANS LE PATRIMOINE ET LA GOUVERNANCE PÉRIURBAINE ?

CONCLUSION

BIBLIOGRAPHIE

Liste des illustrations

FIGURE 1

TROIS TYPES D'ACTEURS AU CŒUR DE LA DYNAMIQUE AGRICOLE PÉRIURBAINE

INTRODUCTION

Au regard des mesures spécifiques développées, par exemple, pour l'agriculture de montagne, l'agriculture périurbaine a longtemps fait figure de parent pauvre de la législation. Pourtant, la triple collision entre la trilogie périurbaine (*mon pavillon, ma voiture, ma grande surface*) et l'agriculture (emprises et conflits, morcellements et pollutions, faibles marges et concurrence libéralisée) appelle à des outils et des actions spécifiques dans ces espaces de transition et en transition. Par ailleurs, les dispositifs européens et nationaux ayant été peu moteurs en la matière, ce sont les initiatives des collectivités locales qui ont le plus fait évoluer les pratiques, les politiques et l'utilisation spécifique d'outils réglementaires. Ce sont elles aussi qui ont favorisé l'émergence des rares outils nationaux spécifiques au périurbain comme les *Zones agricoles protégées* (ZAP) ou les *Périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains* (PAEN ou PEAN).

Dans ce contexte, analyser les politiques et les dispositifs législatifs en faveur de l'agriculture périurbaine nous conduit à partir des pratiques des collectivités locales, en montrant comment leurs actions s'articulent avec les dispositifs nationaux et européens. Mais avant d'étudier les différents types de politiques agricoles périurbaines, il nous faut retracer les contours du jeu d'acteurs et des types d'interventions politiques. L'agriculture – *a fortiori*, l'agriculture périurbaine – se situe clairement sous l'influence d'au moins trois types d'acteurs, eux-mêmes interdépendants :

- ◆ Les habitants, urbains ou périurbains, qui sont aussi des consommateurs et des citoyens (autrement dit, le plus souvent, des contribuables et des électeurs) et qui s'expriment individuellement ou par le biais d'associations ou de collectifs plus ou moins formels.
- ◆ Les acteurs politiques (élus) et publics (administrations) qui interviennent plus ou moins directement sur l'espace et l'activité agricole.
- ◆ Le monde économique agricole qui exploite l'espace agricole et qui y concentre une partie de

son capital fixe : foncier en propriété, bâti, équipements agricoles et de transformation, fertilité des sols.

- ◆ Les industries agro-alimentaires et les distributeurs qui agissent sur l'offre et la demande, notamment en matière de qualité, de variété et d'origine des produits. Bien que leur rôle dans l'évolution de l'agriculture puisse être spécifique en périurbain (demandes particulières des consommateurs, forte implantation des grandes et moyennes surfaces), cet article se contentera d'évoquer leurs interactions avec certaines politiques et se concentrera sur les inter-relations entre les trois premiers acteurs (*Graphique 1*).

La *Figure 1* résume les interactions de ces trois types d'acteurs avec l'agriculture, simultanément considérée comme des espaces, des entreprises, des milieux, des paysages, des produits, un patrimoine ou un bien commun. La simple énumération de ces représentations aide à comprendre les malentendus que peuvent entretenir ces acteurs dans leurs perceptions de l'espace et de l'activité agricoles, ainsi que les contrastes entre les politiques ou les réglementations souhaitées. Les proximités géographiques, économiques et culturelles des habitants avec l'agriculture facilitent plus ou moins leur investissement dans des projets autour de l'espace et / ou des produits agricoles. Il en va de même pour les collectivités locales, plus ou moins proches des questions agricoles, avec ou sans agriculteur au sein de leur conseil. Quant à la profession, elle se situe plus ou moins en proximité avec son propre territoire périurbain et ses acteurs qui peuvent parfois lui apparaître comme une terre de plus en plus étrangère. Comme l'illustre La *Figure 1*, les initiatives de rapprochement entre agriculture et territoire sont le plus souvent dynamisées par un couple du triptyque, qui va éventuellement, ensuite, rechercher le troisième type d'acteur dans le développement du projet. Ainsi les initiatives d'approvisionnement local des cantines démarrent souvent d'un lien spécifique habitants – collectivité, tandis que les *Associations pour le maintien d'une agriculture paysanne* (Amap) sont issues d'une relation habitants – producteurs et des réseaux comme *Terres en Villes* d'une coopération Chambres d'agriculture – collectivités.

Figure 1
Trois types d'acteurs au cœur de la dynamique agricole périurbaine



QUATRE MODES D'INTERVENTION POLITIQUE EN AGRICULTURE

L'action des collectivités sur l'agriculture périurbaine se traduit d'au moins quatre manières :

- ◆ Par leur vision globale du territoire et leurs ambitions pour celui-ci : cela se traduit par des discours et des projets orientés, intégrant plus ou moins clairement l'agriculture locale ou limitrophe dans les programmes et les dispositifs.
- ◆ Par leurs réglementations sous forme de zonages, normes ou autorisations : c'est le fameux « *coup de crayon* » qui peut faire basculer la destinée d'une parcelle comme de tout un plateau du

côté agricole ou urbain ou, à l'inverse, y favoriser la mixité.

- ◆ Par leurs (co-)financements de projets ou de structures plus ou moins directement liés à l'agriculture.
- ◆ Par leurs processus de concertation et de co-construction qui associent plus ou moins la population et les différentes familles d'acteurs publics et privés aux divers stades d'élaboration des politiques.

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

exemple, intégrer l'agriculture sans mobiliser de moyens juridiques et financiers spécifiques ou une concertation forte être mise en place sans vision politique globale. À la pluralité de façons d'agir se superpose de multiples secteurs d'intervention sur l'agriculture et ses territoires et cette réalité va structurer notre analyse.

CINQ CHAMPS POLITIQUES

L'agriculture se situant à la croisée des politiques foncières, économiques ou environnementales, elle est affectée – ou susceptible de l'être, volontairement ou non – par l'ensemble des échelons territoriaux agissant dans leur « *bloc de compétence* » ou *via* la fameuse « *clause générale de compétence* ». Plutôt que d'analyser les politiques correspondant à chaque échelle territoriale, il nous paraît plus pertinent d'identifier les points d'ancrage de l'agriculture aux territoires urbains et périurbains et à leurs habitants, puis, de là, d'étudier les politiques menées pour chacun d'eux par les différents niveaux de collectivités.

L'analyse des politiques périurbaines les plus développées en France fait apparaître cinq leviers qui constituent autant de champs d'intervention publique, sachant que les collectivités peuvent les investir ou non, de manière plus ou moins concertée et avec ou sans objectif global sur le devenir de l'agriculture et de ses liens avec les habitants et les agglomérations :

- ◆ Politiques foncières et d'accès à la terre
- ◆ Politiques de soutien aux structures d'exploitation
- ◆ Politiques de qualité des produits et des milieux agricoles périurbains
- ◆ Politiques de commercialisation en ville ou en périphérie
- ◆ Politiques d'intégration de l'agriculture dans le patrimoine urbain et la gouvernance périurbaine.

Ces cinq liens – foncier, économique, qualitatif, commercial et patrimonial – de la ville à l'agriculture la plus proche vont structurer notre analyse de l'état des politiques agricoles périurbaines. Ce contingentement reflète la grande segmentation des approches et des politiques menées dans la

majorité des territoires, mais aussi dans les dispositifs. Il est impossible de hiérarchiser l'importance de ces cinq politiques sectorielles tant elles devraient se répondre et se conforter. Néanmoins, une certaine logique chronologique les situe dans l'ordre de présentation : de la question foncière à celle de la gouvernance. Les différents niveaux de collectivités, l'État et l'Union européenne y sont tour à tour plus ou moins présents et initiateurs. Enfin, chaque territoire (péri)urbain, à chaque moment de son évolution politique, porte un regard nouveau sur son agriculture, privilégiant certains attributs, parfois au détriment des autres :

- ◆ Les investissements dans le capital et les rendements (approches libérales)
- ◆ L'emploi, les liens, la pédagogie (approches sociales)
- ◆ Les ressources, la (bio)diversité, la santé (approches environnementales)
- ◆ Les réserves alimentaires, les protections de la ville et des cultures, la sécurité sanitaire (approches sécuritaires)
- ◆ Les traditions, les savoir-faire locaux, les terroirs, les races et variétés locales (approches patrimoniales)
- ◆ L'image, le paysage, le marketing territorial (approches identitaires)
- ◆ L'organisation de la ville, son verdissement, sa structuration, sa respiration, et le recyclage de ses déchets par l'agriculture.

Autant d'attentes qui vont, selon la collectivité concernée et ses compétences, se traduire à plus ou moins long terme par des actions, articulées ou non, entre les différents champs d'intervention que nous allons maintenant analyser.

1. POLITIQUES FONCIÈRES : DE LA PROTECTION AU PROJET AGRICOLE, DE L'ENCADREMENT DES EMPRISES FONCIÈRES À L'INVESTISSEMENT PRO-ACTIF EN FAVEUR DE L'INSTALLATION

D'un point de vue logique autant que chronologique, la première des politiques agricoles est certainement l'action foncière, tant agriculture périurbaine rime avec mitage et segmentation de

l'espace. Depuis l'approbation des premiers *Plans d'occupation des sols* (POS) français, institués par la Loi d'orientation foncière de 1967 jusqu'à la création des *Périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains* (PAEN) créés par la loi de 2005 relative au développement des territoires ruraux, les outils et les politiques foncières évoluent : de la limitation de l'étalement urbain (quand la croissance spatiale de la ville dépasse sa croissance démographique) jusqu'à l'affirmation d'un projet agricole territorialisé.

1.1. Classer pour protéger

Entre 2006 et 2010, 78 000 hectares de terres agricoles ont été consommés en moyenne chaque année en France ², le plus souvent en toute légalité par rapport aux documents d'urbanisme. Les collectivités ont donc une responsabilité majeure dans l'étalement urbain et, à l'inverse, dans l'économie de la ressource foncière.

L'évolution des préoccupations publiques en matière de positionnement de l'agriculture se retrouve au fil des documents d'urbanisme. Depuis

ENCADRÉ 1

Schémas de cohérence territoriale (SCOT), Zones agricoles protégées (ZAP) et Périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN)

La prise en compte de l'agriculture dans le SCOT

Institué par la loi SRU de décembre 2000 et renforcé par la loi Grenelle II de juillet 2010, *le Schéma de cohérence territoriale* (SCOT) constitue une chance pour l'agriculture périurbaine si celle-ci est réellement prise en compte à toutes les étapes de son élaboration, dans toutes ses dimensions et par une diversité d'acteurs :

- À toutes les étapes d'élaboration du SCOT : un vrai chapitre agricole dans le diagnostic général, une vision politique précise de la place de l'agriculture dans le territoire et l'économie urbaine dans le PADD, ainsi que des directives claires dans le *Document d'orientations générales* (DOG) en termes d'urbanisation comme de multifonctionnalité des espaces agricoles.
- Dans toutes ses dimensions : sécurité foncière, possibilités de développement et de conversion des équipements et des bâtiments, protection et mise en valeur du milieu agricole et de son paysage, circulation et accessibilité des fermes, intégration de la profession agricole dans le suivi de l'application du SCOT.
- Par une diversité d'acteurs : profession agricole, associations de consommateurs ou liées aux espaces agricoles, partenaires économiques, État, collectivités locales et, le cas échéant, le *pays* qui est la structure la plus habituée aux croisements de cultures et d'intérêts.

Les Zones agricoles protégées (ZAP)

La Loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 a créé un outil permettant de classer en ZAP « *les zones agricoles dont la préservation présente un intérêt général en raison soit de la qualité de leur production, soit de leur situation géographique* ». Une ZAP ne peut exister que sur des terrains A ou N du *Plan local d'urbanisme* (PLU). La procédure est la suivante :

- Projet de création d'une ZAP, à l'initiative d'une collectivité locale ou du préfet
- Élaboration du projet
- Accord de la ou des collectivité(s) concernée(s) sur le périmètre
- Consultation pour avis de la Chambre d'agriculture, de la Commission départementale d'orientation agricole (CDOA) et, éventuellement, de l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO)
- Enquête publique

quelques années, l'attention portée aux changements climatiques et à la préservation de la biodiversité s'affirme, de même qu'une certaine écoute de la demande sociale envers l'agriculture. Les communes sont désormais particulièrement sensibilisées par les services de l'État à l'intérêt de densifier les bourgs plutôt qu'à étaler les hameaux, lorsque s'ouvre la rédaction du *Plan d'aménagement et de développement durable* (PADD) de leur *Plan local d'urbanisme* (PLU). La loi Grenelle II, publiée le 12 juillet 2010, a en effet renforcé les exigences des PLU et des *Schémas de cohérence territoriale*

(SCOT) en matière de réduction de la consommation d'espace. Les SCOT peuvent constituer de bons outils au service des *Établissements publics de coopération intercommunale* (EPCI) pour préserver l'agriculture dans et autour des agglomérations, si celle-ci est sérieusement prise en compte à toutes les étapes de l'élaboration du SCOT, dans toutes ses dimensions et par une diversité d'acteurs.

Un PLU ou un SCOT abouti permet de préciser les orientations agricoles prioritaires pour la collectivité comme, par exemple, les productions vivrières ou identitaires. Cela peut conduire à renforcer la

- Accord de la ou des collectivité(s) concernée(s) sur le projet final
- Arrêté préfectoral de création

Sur le plan juridique, la ZAP constitue une servitude d'utilité publique, annexée au PLU, qui n'interdit pas les changements d'occupation des sols, mais les soumet à contrôle : tout changement d'affectation altérant durablement le potentiel agronomique, biologique ou économique d'une ZAP doit être soumis à l'avis de la Chambre d'agriculture et de la CDOA, avant acceptation par le préfet.

La première ZAP française a été créée en 2003 en Savoie, sur la commune de Drumettaz-Clarafond située entre Aix-les-Bains et Chambéry. L'objectif était de contenir la pression foncière qui nuisait à l'activité agricole et de geler les prix du foncier. La commune a complété sa démarche par des achats de terrains afin de favoriser l'installation de nouveaux exploitants. Contrairement au PAEN, la ZAP est en effet un outil foncier dépourvu de tout projet d'action : les collectivités concernées doivent l'inventer elle-même.

Les Périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN)

La loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (DTR) donne aux conseils généraux les moyens de mener une politique de protection et de mise en valeur des espaces périurbains agricoles, forestiers et naturels. Le PAEN doit être compatible avec le SCOT (s'il en existe un) et concerne uniquement les zones agricoles et naturelles (A et N au PLU). Contrairement aux ZAP, il associe un zonage et un programme soumis à enquête publique :

- Après accord des communes concernées, un périmètre de protection rend irrévocable la destination agricole ou naturelle des sols. La seule voie de recours est d'obtenir la révision du PAEN en Conseil d'État. L'objectif est là encore de limiter la spéculation foncière et de donner un signal politique fort de pérennisation de l'activité agricole et des espaces naturels.
- Un programme d'actions est élaboré par le conseil général avec l'accord des communes et avis de la Chambre d'agriculture, de l'Office national des forêts (ONF) et du Parc naturel régional (PNR) s'il en existe un. Ce programme précise les aménagements et orientations de gestion destinés à favoriser la valorisation des espaces.

Via le PAEN, le conseil général peut acquérir du foncier : ceci essentiellement par exercice du droit de préemption de la *Société d'aménagement foncier et d'établissement rural* (Safer) dont la loi DTR a élargi le champ à un neuvième objectif : préserver les espaces naturels et agricoles périurbains. Les *Établissements publics fonciers* (EPF) peuvent intervenir auprès du département pour faciliter le portage financier du foncier (Balny, 2009).

protection des espaces les plus propices à ces productions³, voire à leur transformation. La protection d'espèces se traduit ainsi par celle d'espaces et la création d'une *Zone agricole protégée* (ZAP) peut résulter des réflexions du PLU ou du SCOT.

Selon le temps et l'accompagnement qui lui sont consacrés, la réalisation du SCOT peut ouvrir l'action d'une collectivité, d'une démarche purement réglementaire à une démarche politique globale. Témoin le rapport de l'association Terres en villes⁴ au sujet du Scot de Montpellier : « *ce diagnostic agricole est confié à une équipe de la recherche agronomique du campus montpellierain : équipe MAP du l'UMR innovation, INRA – Supagro, qui dès le départ, va incliner le sens de la commande. En effet, d'une demande « basique » visant à discriminer espaces à protéger / espaces à urbaniser, ils vont proposer aux décideurs politiques de leur fournir les éléments d'évaluation leur permettant d'intégrer l'agriculture dans le projet de développement du territoire et la planification spatiale de l'agglomération* ».

1.2. Aménager, investir pour pérenniser

Dans le but d'aménager des zones agricoles et d'en garder le contrôle, certains POS ou PLU instituent des « *zones d'activité agricoles* ». Les collectivités y investissent, créant des voies de circulations ou un point d'eau collectif, remettant les fossés en état et sécurisant les récoltes. Parallèlement, certaines communes sont confrontées au développement de friches périurbaines spéculatives et font de gros efforts pour retrouver les propriétaires afin de leur faire respecter le Code rural : c'est-à-dire l'obligation d'entretenir leurs parcelles « *en bon père de famille* »⁵. D'une manière générale, tout investissement de la collectivité dans l'espace agricole constitue un signal de pérennisation, qu'il s'agisse d'équipements directement utiles aux agriculteurs, d'aménagements touristiques comme un sentier de découverte de l'agriculture⁶ ou de la construction d'une *Maison de la nature et de l'environnement* (MNE). Enfin, certaines collectivités, comme la communauté d'aggloméra-

tion de Marne et Gondoire en Seine-et-Marne, agissent en faveur de la cohabitation des agriculteurs et des automobilistes en diffusant aux élus et aux associations une plaquette intitulée *Aménagements urbains et circulations agricoles*.

1.3. Coopérer avec les Safer pour maîtriser et orienter

Les communes ou intercommunalités qui se saisissent de la question foncière ont souvent pour but de réorienter l'agriculture locale et, en particulier, de palier au manque d'agricultures vivrières en lien avec les habitants et les agglomérations. Une commune souhaitant, par exemple, favoriser l'installation d'un maraîcher sur quelques hectares peut ainsi mobiliser les propriétaires et la Safer afin de dégager le foncier, drainer et / ou irriguer les parcelles et autoriser la construction de la maison d'habitation des exploitants. Les conseils régionaux – qui peuvent soutenir financièrement les Safer et qui doivent siéger aux Comités techniques départementaux – sont d'ailleurs de plus en plus attentifs à ces démarches.

En Ile-de-France, 391 conventions de veille foncière passées par des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) avec la Safer permettent à près de 500 communes d'être informées en direct des *déclarations d'intention d'aliéner* (DIA). De son côté, la région a mis en place 78 *Périmètres régionaux d'intervention foncière* (PRIF) totalisant 15 000 hectares agricoles. Elle a agi par l'intermédiaire de son *Agence des espaces verts* (AEV), créée en 1976 et qui s'engage à assurer l'achat du foncier préempté par la Safer en cas de risque d'opérations spéculatives. À titre d'exemple, l'AEV a ainsi acheté une vingtaine d'hectares à l'amiable sur la commune de Vernouillet dans les Yvelines au prix d'environ 4 euros le mètre carré, au lieu de 20 euros le prix pratiqué dans un contexte de spéculation, et elle a donc ramené le coût à un niveau abordable pour les agriculteurs⁷. Au total, l'AEV possède

3 - Perrin, 2007.

4 - Terres en villes, 2010.

5 - L 125.1 CR.

6 - Guiomar, 2010.

7 - Clavel, 2010.

aujourd'hui près de 2 000 ha de *surface agricole utilisée* (SAU) en Ile-de-France loués à une centaine d'exploitations. Ce patrimoine ne représente que 0,3 % de la SAU régionale, mais équivaut néanmoins à 50 % des 4 000 hectares de DIA acquis par les agriculteurs en 2008⁸ et se situe au même niveau que les 2 000 hectares du marché agricole régional libre⁹ annuel. À une autre échelle, la communauté de communes du Comté de Provence, autour de Brignoles dans le Var, a signé avec la Safer une *Convention d'intervention foncière* (CIF) et une *Convention d'aménagement rural* (CAR). La CIF permet aux communes d'être informées de tous les projets de vente transmis par les notaires sur le territoire (hors zone urbaine dense U) afin « d'éviter le mitage ou les pratiques mettant en péril le devenir des zones agricoles » Via la CAR, la CCCP propose aux propriétaires une aide finan-

cière à la restructuration parcellaire en incitant les agriculteurs aux échanges et ventes de petites parcelles et en prenant en charge 70 à 80 % des actes notariés et les frais de documents d'arpentage. Elle apporte également une aide financière à la mise en location des terres et à la mise en état des parcelles en friches. Un exemple qui montre bien le lien en périurbain, notamment méditerranéen, entre volonté locale de maintenir l'activité agricole, lutte contre la friche spéculative et reconstitution d'un parcellaire fonctionnel.

1.4. Acquérir pour décider

Afin de faciliter l'accès direct à la terre, certaines communes mettent leurs propriétés foncières ou bâties au service d'un projet agricole local¹⁰. Dans l'Essonne, Saint-Jean-de-Beauregard a ainsi

ENCADRÉ 2

Taxe sur la cession à titre onéreux de terrains nus rendus constructibles *

Cette taxe a été instaurée par l'article 55 de la Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010. Elle concerne la cession à titre onéreux de terrains nus, rendus constructibles du fait de leur classement en zone urbaine ou à urbaniser par un PLU ou par un autre document d'urbanisme en tenant lieu et ce, postérieurement au 13 janvier 2010.

La taxe est exigible lorsqu'intervient la première cession à titre onéreux, après que le terrain ait été rendu constructible. Elle est due par le cédant et elle est assise sur un montant égal au prix de cession, diminué du prix d'acquisition ou, à défaut, de la valeur vénale réelle à la date d'entrée dans le patrimoine du cédant, actualisé en fonction du dernier indice des prix à la consommation publié par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). Cette assiette est réduite d'un dixième par année écoulée à compter de la date à laquelle le terrain a été rendu constructible, au-delà de la huitième année : autrement dit, la cession n'est plus taxée dix-huit ans après son changement de classement.

La taxe ne s'applique pas non plus aux cessions de terrains pour lesquels une déclaration d'utilité publique a été prononcée en vue d'une expropriation, ni aux terrains dont le prix de cession est inférieur à 15 000 €uros ou lorsque le rapport entre le prix de cession et le prix d'acquisition ou la valeur vénale, actualisé, est inférieur à 10. Le taux est de 5 % lorsque ce rapport est supérieur à 10 et inférieur à 30. Au-delà de cette limite, la part de la plus-value restant à taxer est soumise à un taux de 10 %.

Cette taxe est perçue au profit de l'Agence de services et de paiement et son produit est affecté à un fonds pour l'installation des jeunes agriculteurs. Mais elle reste sans doute trop modeste pour freiner réellement la consommation d'espaces agricoles : entre 5 et 10 % de la plus-value et uniquement pour des biens dont la valeur a au moins décuplé.

* Source : instruction du 5 mars 2012 de la direction générale des Finances publiques

8 - IAU – Safer, 2009.

9 - C'est-à-dire libre de bail, donc non repris par le fermier.

10 - Les terres exploitées par les jardins d'insertion sont ainsi souvent gratuitement mises à disposition par une commune.

ENCADRÉ 3

L'Observatoire national et les Commissions départementales de la consommation des espaces agricoles

L'Observatoire national de la consommation des espaces agricoles et les Commissions départementales de consommation des espaces agricoles (CDCEA) sont deux outils initiés par la Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010 (LMAP), dans la lignée des lois issues du Grenelle de l'environnement.

Dans sa circulaire du 9 février 2012 *, le ministère de l'Agriculture précise que « *le foncier agricole, en périphérie des villes notamment, est indispensable au développement des circuits courts. C'est aussi un élément essentiel au maintien des continuités écologiques et à la préservation de la biodiversité. La consommation annuelle d'espace agricole est cependant mal connue. C'est pourquoi une des missions de l'Observatoire national de la consommation des espaces agricoles, prévu par la LMAP, est d'objectiver les données disponibles. Au final, l'objectif tel que mentionné dans l'exposé des motifs de la LMAP est de réduire le rythme de consommation d'espaces agricoles de 50 % durant la prochaine décennie* ».

À l'échelon national, l'Observatoire est placé auprès du ministre de l'Agriculture. Il doit élaborer des outils pertinents pour mesurer le changement de destination des espaces agricoles, homologuer des indicateurs d'évolution et publier annuellement un rapport sur son activité. Il est composé d'une vingtaine de membres : élus nationaux et locaux, représentants de la profession, associations de protection de l'environnement, association de propriétaires, représentants de l'État.

À l'échelon départemental, la CDCEA peut être consultée sur toute question relative à la régression des surfaces agricoles – quel que soit leur classement au PLU – et sur les moyens de la limiter. Son avis est obligatoire lors de l'élaboration ou de la révision des SCOT, des PLU ou des cartes communales (hors périmètre de SCOT approuvé) prévoyant une réduction des zones agricoles, mais aussi pour les autorisations d'urbanisme dans les autres communes et dès que la CDCEA elle-même le demande. La circulaire souligne que « *outre un avis sur la maîtrise de la consommation d'espaces proprement dite, la commission pourra préconiser la mise en œuvre des outils spécifiques de protection du foncier agricole que sont les ZAP ou PEAN. À l'occasion de projets de grande envergure, elle pourra préconiser l'élaboration de projet d'intérêt général (PIG) à vocation de protection des espaces agricoles* ».

Les membres de droit des CDCEA sont :

- État : le préfet, le directeur départemental des territoires (DDT)
- Collectivités : le président du conseil général, deux maires, le président d'un Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou d'un syndicat mixte porteur d'un SCOT
- Profession : le président de la Chambre d'agriculture, les représentants des syndicats habilités, le représentant des propriétaires à la Commission départementale d'orientation agricole (CDOA)
- Un représentant de la Chambre des notaires
- Deux représentants d'associations agréées de protection de l'environnement.

Les membres associés sont, par exemple, la Safer et l'Établissement public foncier (EPF). Les services départementaux de l'État sont chargés d'assurer le secrétariat de la commission et son animation. Les avis de la commission doivent figurer parmi les pièces des dossiers soumis à enquête publique.

* Source : Circulaire DGPAAT/SDB/C2012-3008 du 9 février 2012

Photo 1



En 2011 en Beauce, la ville de Pussay a installé sur des terres appartenant à la commune, situées au cœur du bourg et initialement classées « urbanisables », un couple de maraîchers bio cherchant depuis longtemps des surfaces. Le fait d'être propriétaire a permis à la commune d'investir dans le forage – le coût a été répercuté sur le montant de la location – et de sécuriser la vocation agricole du site, au-delà de la carrière des producteurs (© F. Sebban).

préempté ¹¹ un ancien corps de ferme convoité par des promoteurs et en a loué une partie afin d'aménager le siège d'exploitation d'un maraîcher en agriculture biologique, les habitants souhaitant mettre en place une *Association pour le maintien d'une agriculture paysanne* (Amap). La commune a ensuite fait appel à la Safer pour chercher le maraîcher et les terres. Autrement dit, le projet a démarré d'une simple opportunité immobilière, sans surfaces, ni agriculteur identifié.

Parfois, les terres valorisées en agriculture par une collectivité locale sont – au départ – encore classées en zone NA (à urbaniser) au POS ou en AU au PLU. Une nouvelle équipe municipale peut en effet renoncer aux projets d'urbanisation de l'ancien conseil et profiter des terrains expropriés ou achetés à l'amiable pour installer un agriculteur, souvent en maraîchage. Le classement urbain des

parcelles n'empêche pas la signature d'un bail rural avec l'agriculteur, même si ce dernier a intérêt à activer le changement de classement (*Photo 1*).

Dans certains cas, l'acquisition foncière par la collectivité locale apparaît même comme le dernier recours pour permettre une reprise ou une installation, en lien avec la société civile et un candidat à l'installation en périurbain. Ceci illustre l'importance du triptyque d'acteurs des dynamiques agricoles périurbaines : la collectivité joue un rôle de relais, permettant à la société civile (structurée en foncière type *Terre de Liens*) de s'organiser et de rassembler les fonds nécessaires pour reprendre tout ou partie de l'exploitation ainsi préservée de l'urbanisation et / ou d'un agrandissement.

La notion de projet partagé entre les collectivités impliquées, une partie au moins de la profession agricole et les associations engagées est

11 - Droit de préemption urbain.

déterminante comme condition à l'acquisition publique. La collectivité urbaine devenue propriétaire se retrouve en situation de choisir l'exploitant et cette position nouvelle peut être plus ou moins bien vécue par la profession et / ou par la Safer. Le profil d'agriculteur qu'elle recherche, souvent en circuit court et / ou en bio, traduit une attente sociale en inadéquation avec « l'offre agricole » environnante. On assiste ainsi à un glissement des politiques de régulations spatiales vers des régulations du type d'agriculture, voire d'agriculteurs désirés par la ville. Certaines opérations foncières publiques visant à pérenniser l'activité agricole sont parfois d'une grande importance politique, symbolique et dissuasive – même sur de petites surfaces enclavées – pour crédibiliser la planification, l'opposition au mitage des espaces agricoles et l'objectif de réorganisation d'une « ceinture verte ». Enfin, les collectivités gagneraient à respecter, autant que faire se peut, le principe de subsidiarité dans leur action foncière. Plus la collectivité qui investit dans le foncier afin de favoriser un certain type d'installation est proche du terrain, plus elle sera à même de valoriser cette installation via sa communication et des propositions d'animation vers les associations et la population urbaine locale. Autrement dit, même si les régions et leurs EPF sont souvent les plus aptes à réaliser le portage financier de l'opération, l'investissement et donc l'engagement de collectivités plus locales semblent – au moins en complément – souhaitables pour l'appropriation du projet.

2. LES SOUTIENS AUX STRUCTURES AGRICOLES EN SITUATION PÉRIURBAINE POUR FAVORISER UN FONCTIONNEMENT PÉRIURBAIN, GAGE DE MAINTIEN

Les politiques en faveur de l'agriculture périurbaine cherchent à ouvrir les exploitations aux opportunités offertes par la densité urbaine via le développement des liens économiques qui sont facteurs de liens sociaux. Sauf exception

(jeune agriculteur, zone de montagne, ...), les aides publiques dans les investissements d'une exploitation sont limitées à 40 % par la réglementation et doivent s'inscrire dans les régimes d'aides « notifiées » par le département ou la région auprès de l'Union européenne¹². Sinon, l'UE autorise les collectivités à apporter une aide financière réduite, dite *de minimis*, à une exploitation : celle-ci ne doit pas dépasser 7 500 €uros sur une période de trois ans (200 000 €uros pour les entreprises de première transformation). Dans le cas des EPCI, ces interventions se font au nom de la compétence obligatoire « développement économique » ou, plus rarement, au nom de la compétence facultative « développement agricole »¹³.

De par ses frontières avec la ville et le faible nombre d'exploitations rapporté à la population locale, le périurbain agricole est en situation favorable pour bénéficier d'aides financières aux investissements : ceci davantage au nom du maintien d'une activité spécifique et offrant des espaces ouverts qu'au nom des emplois en jeu, relativement peu nombreux comparé aux activités commerciales ou tertiaires. Ces aides sont en générales justifiées par les trois objectifs suivants :

- ◆ Le soutien aux filières agricoles pas ou peu aidées par la Politique agricole commune (PAC) de l'Union européenne, comme l'horticulture, le maraîchage ou l'arboriculture (construction de serres ou de chambres froides, achats d'équipements, etc.). Ce soutien peut passer par l'appui à des structures d'innovation technologique spécialisée ou à des groupements d'intérêt économique (GIE). D'une manière générale, il s'agit d'aider les filières les plus en prises avec les circuits courts, les plus emblématiques dans le paysage périurbain et les plus en lien avec la ville et ses réseaux.
- ◆ Le soutien aux diversifications agricoles ou para-agricoles des exploitations pour développer les liens économiques et sociaux avec la ville et les urbains : aménagements pour la vente directe, création d'un atelier de production ou de trans-

12 - Sauf à faire la demande de notification par l'Union européenne (comité STAR) d'une nouvelle aide : ce qui peut prendre plus de dix-huit mois.

13 - Article L1511-2 du Code général des collectivités territoriales.

Photo 2



En 2011 à Pontivy dans le Morbihan, la communauté de communes, le conseil général, la région et l'État ont apporté 62,5 % des 400 000 €uros correspondant au coût de la réalisation de la première légumerie bio de Bretagne. Baptisée Bretagne Bio Équité, celle-ci était portée par cinq producteurs et devait approvisionner les cantines des grandes agglomérations. Mais les commandes hors de Lorient ou de Rennes se font attendre et la légumerie doit exporter en dehors de la région (© Jacky Garnier).

formation, nouvelles cultures destinées à de nouveaux débouchés ou aux agro-matériaux *via* notamment les programmes européens Leader.

- ◆ Le soutien à la transformation locale des produits : il s'agit de mettre en place de circuits courts et de proximité en redynamisant les industries de première transformation (meuneries, conserveries, sucreries, légumeries, brasseries) qui ont souvent été sacrifiées en périurbain pour cause de nuisance ou de spéculation foncière et immobilière (*Photo 2*). La communauté d'agglomération Saint-Étienne Métropole (SEM) étudie ainsi la possibilité d'ouvrir un « *abattoir de proximité multi-espèces* » de 3 000 tonnes / an car les petits producteurs du sud Loire n'ont plus accès à l'abattoir municipal privatisé en 2009.

La réflexion est conduite en lien avec les trois chambres consulaires, elles-mêmes associées avec les producteurs fermiers et les bouchers. La SEM sera partenaire de l'investissement, aux côtés du conseil général et des conseils régionaux Rhône – Alpes et Auvergne, même si le projet ne se situe pas dans sa zone, mais dans la communauté d'agglomération Loire – Forez. Elle investira donc dans un projet extérieur à son territoire, mais offrant un service à ses agriculteurs et ses bouchers et cette initiative constitue un bon exemple d'inter-territorialité ¹⁴ en matière de politique agricole entre collectivités urbaines, périurbaines et rurales. La situation du conseil régional est également significative puisque celui-ci est sollicité non seulement sur

le projet destiné aux petits producteurs et aux circuits courts, mais aussi par les groupes privés ayant repris l'abattoir de Saint-Étienne, dans une logique de développement et de spécialisation des circuits longs, nécessitant 15 millions d'euros d'investissement pour passer de 30 000 à 40 000 tonnes / an. Autrement dit, la structure la plus directement en lien avec les consommateurs sera installée hors l'agglomération et celle destinée à l'export dans l'agglomération. Proximité et circuits courts ne sont décidément pas synonymes.

Les Parcs naturels régionaux périurbains, ainsi que les conseils généraux et régionaux sont souvent en première ligne des soutiens à la production. Compte tenu des objectifs qui les légitiment, leurs critères de soutien sont plus axés que ceux de la PAC sur le lien aux habitants – consommateurs et à leur cadre de vie. Ainsi, en Ile-de-France, l'aide ¹⁵ du *Programme régional pour l'environnement, la valorisation agricole et l'initiative rurale* (PREVAIR) qui soutient les efforts de labellisation est majorée en cas de projet favorisant les liens ville et agriculture en périurbain. L'Ile-de-France soutient aussi l'investissement des exploitations spécialisées (maraîchers, horticulteurs, arboriculteurs) via l'aide ¹⁶ du *Programme régional pour l'initiative en maraîchage et horticulture dans les espaces urbanisés et ruraux* (PRIMHEUR) dont l'objectif, purement économique, est de « soutenir l'agriculture spécialisée : modernisation et compétitivité ». Les deux tiers des maraîchers régionaux ayant cessé leur activité entre 2000 et 2010 ¹⁷, il s'agit avant tout de stopper l'hémorragie dans une filière traditionnellement périurbaine.

Enfin, les collectivités peuvent intervenir sur la production grâce à l'aide à l'emploi, via par exemple les groupements d'employeurs, ou à l'aide directe aux jardins d'insertion par l'activité économique.

3. POLITIQUES DE QUALITÉ : LA VILLE À LA RECHERCHE D'ESPACES ET DE PRODUITS VALORISANTS

Plutôt que de distinguer entre, d'une part, les politiques agri-environnementales et, d'autre part, les politiques de labellisation et d'amélioration des qualités sanitaires et organoleptiques des produits, il semble pertinent de les étudier de pair afin d'évaluer le lien qu'établissent ou non les politiques périurbaines entre qualité des milieux et qualité des produits.

Les parcs naturels régionaux (PNR) périurbains, ainsi que les conseils généraux et régionaux jouent là encore les premiers rôles. Associer le développement local, la (re)qualification et la valorisation de l'environnement est au cœur de l'intuition et de la mission des PNR, notamment via leur politique de marques territorialisées qui appuient cette recherche de qualité globale à la manière d'un certain nombre d'appellations d'origine contrôlée (AOC). Leurs démarches qualité font explicitement le lien entre qualité et spécificité du terroir, du produit, de l'environnement et du paysage qui en est issu. Mais cela n'empêche pas les PNR de financer aussi des mesures exclusivement portées vers la qualité du cadre de vie des habitants proches d'activités agricoles et sans impact sur les produits : le PNR du Vexin français soutient, par exemple, des actions visant à la « limitation des nuisances sonores, olfactives et visuelles ».

L'agriculture biologique est emblématique du lien entre produit et milieux en raison de l'impact de ses cahiers des charges sur la biodiversité et sur la qualité organoleptique et sanitaire des aliments, notamment en termes de résidus de pesticides. Elle est aussi emblématique d'une réponse aux attentes urbaines vis-à-vis, à la fois, de l'environnement et de l'alimentation. Les politiques de soutien, notamment les *aides régionales au maintien de l'agriculture biologique* (ARMAB), agissent donc sur cette qualité globale des milieux et des

15 - 50 000 euros maximum par an et 15 à 40 % du montant selon aspect périurbain.
16 - 25 à 35 % du montant de l'opération, + 10 % si bio, maximum 50 000 euros / an.
17 - Source : RGA 2010.

Photo 3



En lien avec la commune de Coubron, le conseil régional d'Ile-de-France a profité du départ en retraite des agriculteurs pour acheter (via expropriation) leur ferme située à 13 kilomètres du périphérique de Paris. Un producteur bio en amap a été installé sur l'exploitation, qui recevra aussi des écoles. La collectivité investit ainsi, à la fois, dans la qualité du paysage, du lien social et de l'alimentation. Une manière forte de stopper tout processus spéculatif, à l'échelle d'une petite commune, mais aussi d'un maillon de la ceinture verte régionale (© F. Adam, CAUE 78).

produits. Dans chaque région, les *Groupements d'agriculteurs biologiques* (GAB), ainsi que la labellisation en agriculture biologique (AB) des producteurs sont soutenus par les conseils régionaux. De plus, certaines collectivités soutiennent l'agriculture biologique de façon indirecte. Dans le Rhône, la communauté de communes Hauts du Lyonnais a ainsi investi 200 000 €uros pour installer une cuisine réservée à la préparation de repas bio et la louer à un entrepreneur local : l'opération devrait être rentabilisée en dix-sept ans et elle permet d'offrir un débouché supplémentaire aux producteurs, voir en inciter d'autres à reconverter une partie de leurs surfaces.

Les baux à ferme avec clauses environnementales – qui peuvent prévoir l'entretien des haies et des chemins, mais aussi des pratiques agronomiques d'agriculture biologique – constituent une autre manière de soutenir à la fois la qualité des produits

et des milieux périurbains. L'Agence des espaces verts de la région Ile-de-France (AEV) a par exemple baissé de 15 % le loyer de ses baux, essentiellement périurbains ou urbains, pour les agriculteurs acceptant un bail environnemental et de 15 % supplémentaires pour les agriculteurs en agriculture biologique.

La prérogative de créer des *Espaces naturels sensibles* (ENS) et des *Périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains* (PAEN) est réservée aux conseils généraux. Ces deux outils sont révélateurs du retour de l'État comme garant pérenne des espaces convoités, dans les situations où les collectivités craignent les aléas des changements d'orientation politique.

D'une manière générale, il existe aujourd'hui une tendance à la valorisation des espaces agricoles ou naturels périurbains « ordinaires » par les associations et les collectivités locales, alors que dans les

années quatre-vingts et quatre-vingt-dix, celles-ci s'intéressaient davantage aux espaces « remarquables ». Après les vallées et les zones humides, les plateaux céréaliers ou pâturés en limite d'urbanisation suscitent à leur tour l'intérêt. Les motivations des acteurs restent cependant à concilier : recherche de produits spécifiques et / ou de milieux agricoles de qualité (paysage et loisirs) pour les habitants, identité et renommée territoriale pour les collectivités, plus-value commerciale et reconnaissance des démarches environnementales effectuées pour les professionnels. L'existence de chartes ou de cahiers des charges co-construits par les trois acteurs, mais surtout la validation de leur application par un groupe plus large que ces acteurs directs constituent la marque d'une véritable gouvernance partagée de la qualité agricole globale entre ville et campagne. Travailler avec les agriculteurs périurbains sur une qualité de proximité se révèle par ailleurs gage de responsabilisation et donc d'une certaine fierté, préalable au désir de liens avec les urbains (Photo 3).

4. POLITIQUES DE COMMERCIALISATION : À LA RECHERCHE DE LIENS DE PROXIMITÉ ENTRE RÉSEAUX ET TERRITOIRES PÉRIURBAINS

Le périurbain est avant tout une terre de réseaux puisqu'il est morphologiquement structuré par les réseaux centrifuges de la ville et, sociologiquement, souvent façonné par de nombreux collectifs formels (associations) ou informels. Le rapport au territoire représente à la fois une problématique (faible identité, éclectisme des styles et des trajectoires individuelles) et une quête (désir de racines). Les collectivités tentent souvent d'agir à la fois par les réseaux et sur le territoire en tentant de créer du lien (commercial) autour de lieux, mais aussi autour de produits fédérateurs et identificateurs. Toutes les échelles de collectivités locales sont impliquées dans ces politiques, y compris les communautés de communes ou d'agglomération qui

bénéficient obligatoirement du transfert de la compétence développement économique. De plus, de nombreux *Groupes d'action locale* (GAL), inscrits dans le cadre de projets du programme communautaire Leader¹⁸, ont également développé les circuits courts : en témoignent, par exemple, les initiatives en matière de vente directe et les plateformes de commercialisation installées à Lorient grâce à un partenariat Chambre d'agriculture et communauté de communes.

Travailler sur les débouchés d'un produit implique souvent de valoriser toute la filière. Pour reconstituer les circuits éclatés, des collectivités n'ont pas hésité à s'investir dans un important travail de mise en réseau de leur territoire et ont ainsi contribué à la production de bières ou de pains régionaux, à proximité de grands bassins urbains de consommation. Cette reconstitution de filières territorialisées permet une valorisation de la ville qui s'identifie à ses produits et vice-versa. Elle peut dynamiser les ventes des produits agricoles, soit par leur attrait touristique, soit par leur valeur symbolique ou militante pour la population locale qui peut en quelque sorte défendre son agriculture périurbaine en consommant local. Pour les producteurs concernés, ces « circuits courts de terroir », comme les bières locales, ne représentent parfois qu'une faible part de leurs débouchés, mais ils apportent souvent du sens et du lien au territoire pour toute l'exploitation¹⁹. Néanmoins, le décalage entre les discours et les pratiques des collectivités sur leur propre approvisionnement alimentaire reste parfois criant, notamment lors des festivités où elles oublient très souvent les possibilités d'approvisionnement local.

L'intervention des collectivités dans les échanges producteur – consommateurs peut prendre notamment les quatre formes emblématiques suivantes : l'installation ou non d'une nouvelle grande surface, le développement de systèmes de vente au panier du type Amap, la restauration collective et la création de marques territorialisées.

18 - Le programme Leader est l'une des quatre initiatives financées par les fonds structurels de l'Union européenne. Il vise à aider les acteurs du monde rural à valoriser les possibilités offertes à longue échéance par leurs régions respectives.

19 - Sargeret, 2010.

Photo 4

HALLE DE PRODUCTEURS du Pays d'Aix



La communauté d'agglomération du Pays d'Aix a ouvert en 2010 un marché de producteurs, sous une halle de 750 mètres carrés installée sur le parking d'une zone commerciale très fréquentée. Chaque jour, 1 200 visiteurs, particuliers ou professionnels, viennent y acheter les caquettes de fruits et de légumes locaux qui coûtent en moyenne 27% moins cher qu'en grandes surfaces (© CA Pays d'Aix).

4.1. L'installation ou non d'une nouvelle grande surface

Une commune est rarement étrangère à l'implantation d'une nouvelle grande ou moyenne surface (GMS) sur son territoire car l'opération est généralement jugée très favorable au nom de l'emploi et du service rendu à la population ou très défavorable au nom des emplois et des services per-

due en centre-ville. L'attitude de la commune ou de l'intercommunalité pèse lourd sur les réseaux sociaux et de distribution locaux, ainsi que sur les possibilités d'approvisionnement de la population par des producteurs via le marché ou via une GMS. En contrepoint, chaque commune concernée peut plus ou moins investir dans la qualité, l'accueil et l'animation de son marché et y privilégier ou non la présence des producteurs sur celle des revendeurs (Photo 4).

4.2. Le développement de systèmes de vente au panier du type Amap

Le soutien au développement des systèmes de vente au panier et de contractualisation entre un groupe de consommateurs et un ou plusieurs producteurs comme les *associations pour le maintien d'une agriculture paysanne* (Amap) peut passer par des voies diverses. Cela va de la mise à disposition d'une salle municipale proche pour la distribution des paniers jusqu'à l'aide à l'emploi associatif du réseau régional des Amap par le conseil régional. Les collectivités peuvent également soutenir la création de points de vente collectifs par les producteurs, en participant à l'investissement ou en cédant une parcelle bien située le long d'un axe de circulation.

L'exemple des Amap est significatif de l'intérêt des collectivités locales pour un processus privé – privé, reliant directement producteurs et consommateurs, sans que l'intervention d'un acteur public local soit *a priori* nécessaire. Mais ces demandes de contractualisation conduisent aussi les consommateurs à s'interroger sur la longueur des trajets parcourus par leurs produits alimentaires et à solliciter les collectivités pour y remédier, parfois même pour trouver un maraîcher ou l'installer. Celles-ci se placent naturellement là où se crée et s'entretient le lien, c'est-à-dire le réseau de distribution des paniers qui a remplacé le café du commerce : le lieu du lien (la salle municipale prêtée) au lieu du lien des lieux (traditionnels de convergence). Mais les collectivités sont aussi confrontées au défi de maintenir animés les lieux traditionnels comme les marchés : certains producteurs sont en effet tentés de s'épargner des heures de présence derrière un étal au profit des réseaux beaucoup plus structurés et structurants. Ménager et combiner réseaux et territoires constitue un nouveau défi des politiques agricoles, notamment en périurbain où les premiers priment souvent sur les seconds.

4.3. La restauration collective

La restauration collective constitue un enjeu important vu le nombre et la régularité de couverts à gérer, ainsi que l'impact social de celle-ci. La possibilité légale d'acheter une part plus ou moins importante de denrées locales – donc souvent périurbaines quand il s'agit de collectivités – a récemment été facilitée. Depuis le 9 décembre 2011²⁰, une collectivité lançant un marché inférieur à 15 000 €uros n'est en effet plus dans l'obligation d'initier une procédure de mise en concurrence et / ou de publicité. D'autre part, il lui est possible d'introduire la notion de produit local dans les appels d'offres en utilisant le critère de « *performances en matière de développement des approvisionnements directs de produits de l'agriculture* ». De plus, les notions de saisonnalité et / ou d'aliment faiblement polluant peuvent également orienter les cahiers des charges vers des produits locaux. Enfin, elles ont encore d'autres moyens à leur disposition : choisir dans le cahier des charges des produits caractéristiques correspondant parfaitement à la production locale, fractionner l'appel d'offres car allouer la demande, notamment de produits bio, permet aux petits producteurs d'y répondre, prescrire un niveau très exigeant de fraîcheur ou encore placer au premier plan le critère écologique ou environnemental.

Communiquer au sein de l'établissement scolaire sur l'origine et la proximité des produits valorise ou minimise la portée pédagogique de telles démarches aussi bien que le lien tissé avec le territoire et ses producteurs. Dans le Rhône, la ville de Saint-Martin-en-Haut – qui compte 3 500 habitants et une centaine d'exploitations – a créé une cantine commune à ses écoles et collèges publics et privés. Elle l'approvisionne, à hauteur de 60 % pour les fruits et légumes et d'un tiers pour les produits laitiers, avec des produits agricoles issus du territoire communal.

La mixité d'acteurs propre à la démarche européenne Leader est particulièrement propice à l'élaboration de cahiers des charges ou à la mise en place de filières et de plates-formes

d'approvisionnement locales. La communauté d'agglomération du Pays voironnais a ainsi élaboré un schéma des espaces agricoles, naturels et forestiers, puis construit un programme Leader afin de « faire émerger et consolider une culture commune de territoire autour du lien villes campagnes ». Ce programme comprend notamment le développement de restaurants / circuits courts : cette insertion constitue un nouveau débouché local valorisant, mais c'est aussi un exemple de passage progressif d'une politique agricole foncière à une véritable « gouvernance alimentaire ».

4.4. La création de marques territorialisées

Comme nous l'avons vu, les marques des parcs naturels régionaux rentrent généralement dans une logique de qualité globale. Nombre de collectivités, en particulier des communautés de communes, leur regroupement ou des régions, développent, elles, des marques identificatrices à un territoire plus qu'à un terroir. Leur volonté est de promouvoir l'agriculture régionale ou infra-régionale et donc l'incitation à « manger local » plutôt que de rechercher un lien entre exigences environnementales et agro-alimentaires. La marque *Lyonnais monts et coteaux* est ainsi soutenue par sept communautés de communes, à hauteur de 5 300 €uros chacune par an. Créée par des élus, elle promeut des produits dont les cahiers des charges sont réalisés et contrôlés par les agriculteurs. Ceux-ci dirigent l'opération en collaboration avec d'autres professionnels comme les restaurateurs. Comme le rapporte l'un des initiateurs, l'important, c'est l'esprit d'équipe entre producteurs : c'est-à-dire être capable de « vendre le collègue ».

À l'échelle départementale les associations *Produits et terroirs* ou *Terroirs, pays du goût* développent le même principe de réseau, en privilégiant les producteurs en vente directe. Les conseils généraux les financent majoritairement et les Chambres d'agriculture assurent généralement leur animation. Ces stratégies sont initiées soit par les collectivités, soit par la profession, soit par les deux ensemble. Mais elles associent encore rarement la société civile, si ce n'est comme consomma-

teurs fiers d'un territoire et soucieux du maintien des emplois locaux. La montée en puissance et la meilleure organisation des réseaux de consommateurs (péri)urbains devraient cependant rapprocher ces démarches des démarches réelles de qualité qui induisent nécessairement des engagements plus précis en termes de modes de production vis-à-vis des consommateurs – habitants. Ces engagements peuvent aussi aider certaines populations urbaines à se sentir solidaires et d'une certaine manière « partenaires » des territoires agricoles périphériques : ce qui n'est pas gagné d'avance dans les grandes agglomérations.

5. L'AGRICULTURE RÉINVIÉE OU RÉINVENTÉE DANS LE PATRIMOINE ET LA GOUVERNANCE PÉRIURBAINE ?

De ce qui précède, on peut se demander si l'agriculture périurbaine doit nécessairement être réinventée pour être réinvitée par les décideurs, animateurs et initiateurs autour des villes. Dans les domaines du foncier, de la production, de la qualité ou de la commercialisation, on est en effet souvent passé d'instruments de maintien ou de protection à des dispositifs de projet, invitant à réinventer la place de l'agriculture dans le projet de territoire, voire de société. Le constat général est que l'agriculture est largement utilisée par nombre de collectivités afin d'approfondir et de personnaliser leur identité, mais que cette valorisation – voire cette célébration dans le cas des fêtes de la moisson, des vendanges ou du terroir – se fait le plus souvent avec une participation marginale des agriculteurs. Ce phénomène est à rapprocher de l'évolution de la représentation des agriculteurs dans le monde politique : 39,5 % des maires étaient agriculteurs en 1977 contre 15,6 % en 2008.

Dans certains territoires périurbains, on peut dire que l'agriculture est « convoquée » par la société civile pour participer à un (nouveau) projet de société, avant même que les collectivités locales ne se soient politiquement saisies de l'agriculture pour répondre aux aspirations perçues des électeurs. On peut identifier, dans l'ordre croissant d'organisation, les démarches suivantes :

- ◆ Des démarches individuelles comme la mutation progressive d'une exploitation agricole (diversification et changement de modes de culture) sous l'influence de la demande directe des habitants – consommateurs²¹.
- ◆ La fédération d'associations locales existantes pour porter la voix de la société civile face aux élus et / ou à la profession agricole, en particulier dans les territoires agricoles menacés.
- ◆ La constitution d'un réseau économique de consommateurs dont les Amap sont les figures les plus emblématiques et qui se situe aux antipodes des promotions, du « *sans défaut* » et du « *tout, tout de suite et sans engagement* ». Initiative agricole au départ, ces structures sont aujourd'hui créées par un producteur ou un groupe de consommateurs.
- ◆ La constitution d'une foncière citoyenne dont l'exemple national (et régional) est *Terres de lien*. Mais on peut citer aussi la mobilisation citoyenne sur le territoire particulièrement stratégique du plateau de Saclay qui s'étale sur les Yvelines et l'Essonne. Elle a permis de créer en quelques semaines l'association *Terres fertiles* pour rassembler 170 000 €uros apportés par 1 100 actionnaires afin de racheter une parcelle mise en vente par la Safer et que l'agriculteur en Amap ne pouvait pas racheter.
- ◆ Le développement de l'économie sociale et solidaire, notamment *via* la création de l'association Jardins de Cocagne qui allie circuits courts de proximité, agriculture biologique et densité d'emplois dans une activité agricole, avec en moyenne six emplois à l'hectare.

Après succession dans le temps de tout ou partie de ces initiatives citoyennes, des espaces périurbains sont arrivés – le plus souvent à l'initiative de la société civile, mais aussi d'élus charismatiques – à une phase de construction territoriale centrée sur l'agriculture, s'identifiant *via* une association comme « *territoires agri-urbains* »²². Ce terme désigne le résultat d'une démarche dans laquelle un groupe d'acteurs divers, confrontés à la banalisation du paysage, du cadre ou du mode de

vie, décide d'une gouvernance qui place l'agriculture au centre d'un espace n'ayant généralement pas d'autre existence administrative ou politique ou bien s'étalant sur plusieurs intercommunalités. C'est par exemple le cas de la commune de Vernouillet, de la plaine de Versailles à cheval sur une communauté d'agglomération et des communes indépendantes, du plateau de Saclay partagé entre deux communautés d'agglomération ou du Triangle Vert du Hurepoix qui s'inscrit sur cinq communes dont une indépendante, une en communauté de communes et trois en communauté d'agglomération. La pérennisation de ces entités, en parallèle et en décalé des intercommunalités, effraie certains élus au nom de la rationalisation des découpages, alors que d'autres y voient, sans la nommer, une saine inter-territorialité²³.

En tout cas, ces espaces devenus territoires périurbains par l'agriculture présentent un certain nombre de points communs :

- ◆ Ils sont souvent nés à la suite d'une étude menée par un étudiant qui devient parfois le premier animateur salarié de l'association.
- ◆ Le projet associatif se construit en opposition ou en relation avec les politiques locales. Le président – fondateur de l'*Association pour le développement de l'agriculture périurbaine à Vernouillet et environs* (ADAPAVE) a été élu maire de sa commune en 1995.
- ◆ Les associations se structurent en trois ou quatre collèges : élus, agriculteurs, associations et éventuellement acteurs économiques. Mais « *l'entre soi* » au sein d'un même collège reste le type de travail le plus facile.
- ◆ Les relations ne sont pas toujours évidentes entre l'association et la ou les intercommunalités du même territoire car celles-ci peuvent craindre, au moins au départ, une concurrence de compétences : ce d'autant que, contrairement aux communes, les intercommunalités ne sont en général pas membre de l'association comme c'est le cas, par exemple, pour *Terre et Cité* sur le plateau de Saclay. Néanmoins, le savoir-faire de l'association s'impose souvent aux

21 - Guiomar, 2010.

22 - Poulot 2008, *Terres en Villes*, 2010.

23 - Vanier, 2008.

intercommunalités qui reconnaissent sa capacité de médiation.

- ◆ Les associations s'emploient à identifier le territoire (péri)urbain, notamment *via* des productions emblématiques et des politiques de communication / signalisation. Comme le dit l'animatrice du Triangle Vert, « *on a nommé le territoire, aujourd'hui le nom est repris par des entreprises* ».

Depuis avril 2011, la structuration de ces territoires au sein d'un réseau animé par le conseil régional d'Ile-de-France a marqué l'entrée dans une dynamique à la fois locale, de réseau et régionale. Cette inter-territorialité novatrice permet un soutien à la fois horizontal et vertical, dans une conscience de « *club* », autour de la promotion de l'agriculture périurbaine.

Qu'il s'agisse d'associations territoriales, de collectivités ou d'intercommunalités, la construction d'une gouvernance locale autour de l'agriculture – « *convoquée* » par elles et / ou par les associations – commence souvent par la recherche du plus petit dénominateur commun entre culture urbaine et profession agricole : ceci afin d'inscrire quelques « *réalisations communes* » à l'actif du partenariat bipartite ou tripartite. L'animation et la médiation peuvent ensuite faire évoluer ces déclarations communes vers une Charte, un outil classique d'engagements réciproques prenant les habitants à témoin. À Besançon, le projet partenarial Solidarités agricole et urbaine pour des gains économiques environnementaux et en termes d'emplois (SAUGE) associe ainsi le Grand Besançon, la chambre d'agriculture du Doubs, la ville de Besançon, le conseil général, la région, le lycée agricole public et une association de formation, l'AFip. Une fois le cadre de négociation posé, débutent les difficultés de la co-construction, entre des attentes à court – moyen – long terme, des démarches très locales ou globales, des connais-

sances sociétales ou techniques ²⁴, mais aussi l'ambivalence des acteurs :

- ◆ Les élus qui représentent de plus en plus une intercommunalité, mais aussi leur commune et souvent, en ville, une formation politique
- ◆ Les agriculteurs qui parlent au nom de leur famille, de leur filière, de leur syndicat ou de leur patrimoine
- ◆ Les associations dont les membres sont à la fois habitants (propriétaires ou locataires), consommateurs et, généralement, électeurs et contribuables.

Deux des groupes font souvent alliance contre le troisième, mais les alliances peuvent évoluer dans le temps comme entre territoires d'une agglomération. À l'inverse, un danger extérieur – projet d'urbanisation par l'État, concurrence d'un autre territoire pour une implantation économique ou perspective d'implantation d'une activité économique présentant des nuisances – peut souder l'ensemble des acteurs, surtout s'il s'agit de préserver les surfaces agricoles ou l'environnement périurbain de dangers exogènes.

La co-construction peut cependant s'affirmer hors situation de crise, avec des réalisations concrètes comme la création de sentiers périurbains pour découvrir l'agriculture et la nature ²⁵, sachant que les partenaires sont mis à l'épreuve car ils doivent s'accorder sur la rédaction d'une communication grand public, y compris sur des points sensibles comme les problématiques agri-environnementales (*Photos 5*). Dans la dynamique du Grenelle de l'environnement, des appels à projets mêlant associations, collectivités et agriculteurs sont apparus. Les Agenda 21 participatifs ²⁶ permettent eux aussi de programmer et d'organiser une nouvelle gouvernance agricole sous forme d'un chapitre dédié. Enfin, les *Plans régionaux d'agriculture durable* (PRAD) prescrits par la Loi de modernisation de l'agriculture de 2010, mais laissés à

24 - Beuret, 2010.

25 - Guiomar, 2010.

26 - En 1992, le Sommet de la Terre réuni à Rio a accordé un rôle prépondérant aux autorités locales pour aborder avec efficacité les défis du 21^e siècle (changements climatiques, perte de la biodiversité, atteintes à l'environnement et à la santé, etc). Dans son chapitre 28, la Déclaration finale incitait donc les collectivités à élaborer des *Agenda 21* locaux impliquant fortement les habitants, les acteurs locaux et les entreprises. La démarche, fondée sur un diagnostic concerté, doit permettre de concevoir un projet stratégique se traduisant par un plan d'actions périodiquement évalué et renforcé (www.agenda21france.org).

Photo 5



En Val de Marne, le promeneur est invité à s'arrêter sur le sentier d'interprétation agricole mis en place en 2005 par la communauté de communes du Plateau Briard. Il peut observer l'agriculture et mieux comprendre ses interactions économiques, environnementales et sociales avec le territoire (© X. Guiomar).

l'initiative des préfetures de région devraient eux aussi déboucher sur des propositions dès 2012. Les approches sectorielles peuvent aussi s'élargir : l'agriculture passe alors, pour certains acteurs, du statut d'élément du projet de territoire périurbain au projet de territoire lui-même. Parmi les exemples d'intégration des agriculteurs dans la gouvernance et la valorisation du territoire périurbain, on peut citer la place accordée à l'agriculture et aux produits agricoles locaux dans le bulletin et le site internet de la commune ou dans les fêtes patrimoniales, le soutien aux conservatoires de races ou de plantes en région urbaine, la réalisation d'atlas des paysages, les concours de photos sur les paysages agricoles locaux et la mise en réseau d'agglomérations

soucieuses de respecter leur agriculture dans un partenariat collectivités – Chambres d'agriculture (réseau Terres en villes). Mais on pourrait inverser ces exemples pour citer tous les cas où il n'existe pas de coopération entre collectivité et profession sur ces sujets.

CONCLUSION

Les enjeux de l'agriculture périurbaine apparaissent fortement dépendants du contexte local et régional. Ceci fait d'une certaine façon écho au nouveau découpage du territoire français mis en place en 2011 par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) ²⁷. Le

27 - Insee Première numéros 1374 et 1375 – octobre 2011. Le nouveau zonage en aires urbaines de 2010 : 95 % de la population vit sous l'influence des villes / Poursuite de la périurbanisation et croissance des grandes aires urbaines. (www.insee.fr/fr/publications-et-services/collection.asp?id=1&numpage=2&nombre=20).

triptyque urbain / périurbain / rural a fait place à trois catégories d'aires plus ou moins développées selon le nombre d'emplois du pôle et mêlant à chaque fois ces trois catégories en interactions. L'hypothèse que l'agriculture périurbaine écrit son avenir davantage par une accumulation d'expériences adaptées à une histoire et une géographie locales que par une reconnaissance européenne ou nationale semble donc se confirmer. Les collectivités locales ont ainsi une action réelle et croissante sur l'agriculture périurbaine – surtout lorsqu'elles sont motivées par son rapprochement avec la ville et ses habitants – par la réaffirmation d'un lieu de liens non délocalisables dans un espace réputé de transition et en transition. Le désengagement progressif de l'État en termes d'aménagement du territoire, les orientations de la PAC qui soutiennent peu l'agriculture de proximité, l'émancipation des collectivités locales (notamment des communautés de communes et d'agglomération) et les nouvelles préoccupations environnementales ou alimentaires vont dans le sens d'une réappropriation locale des enjeux agricoles, *a fortiori* autour des villes où ces tendances sont renforcées. Les collectivités locales répondent progressivement à ce défi. Elles mettent en place des solutions adaptées, à géographie variable, pour répondre aux enjeux fonciers ou de commercialisation, mais aussi d'équilibre économique et de qualité. Ces expérimentations prometteuses et cette diversité de politiques et de niveaux de soutiens tranchent avec la tradition de confrontation / cogestion de la profession avec l'État, puis avec l'Union européenne : deux niveaux politiques qui ont plutôt ignoré la question de l'agriculture périurbaine. La répartition des compétences entre collectivités locales place cependant l'agriculture périurbaine au milieu d'une multitude de politiques et donc d'échelles d'intervention que la réforme des collectivités ne clarifie pas vraiment. Cette pluralité d'acteurs publics locaux se traduit notamment par une pluralité de financements, de documents de planifications, d'orientation politiques globales et de modes de concertation avec le monde agricole comme avec la société urbaine.

Dans ce contexte, il apparaît de la responsabilité des collectivités locales d'inventer les lieux de concertation réguliers nécessaires pour édifier entre elles une gouvernance agricole de proximité, cohérente et globale, en phase avec les attentes urbaines et en dialogue avec la profession. Entre cinq champs d'action politique, trois types d'acteurs aux dynamiques renouvelées, cinq échelles de gouvernance locale (commune, communauté, pays, département, région) et quatre modes de prise en compte politique (vision, règlements, finance, co-construction), l'agriculture périurbaine française progresse dans une complexité et une diversité proches de celles de la gouvernance agricole internationale. Mais la société civile et les gouvernements locaux y tiennent des rôles politiques significatifs, malgré des budgets agricoles marginaux, pour mettre en place une nouvelle régulation de proximité.

Ces deux acteurs pourraient être davantage soutenus dans leurs actions spécifiques par l'État et l'Union européenne. Mais ces derniers sont pour le moment bloqués, notamment par la difficulté de définir précisément les exploitations concernées par les contraintes périurbaines. Par ailleurs, la diminution des moyens de l'État ne permet pas à celui-ci de jouer un rôle de garde-fou face à la consommation des espaces agricoles résultant de l'étalement urbain : ceci malgré l'existence d'outils efficaces comme les *Zones agricoles protégées* (ZAP) que les agglomérations utilisent encore trop peu.

Pour maintenir les agriculteurs en zones périurbaines, les expériences relatées ici prouvent qu'il y a moins besoin d'une loi reconnaissant leurs handicaps spécifiques que d'un encouragement aux partenariats entre profession, collectivités, associations et distributeurs, à l'image de l'action des agglomérations du réseau *Terres en Villes*. L'objectif est bien d'agir en fonction de critères à la fois régionaux et périurbains sur ces dynamiques locales complexes et croisées – du foncier au marché – pour la qualité globale de la ville et du système triplement spécifique qu'elle forme avec ses périphéries : caractéristique d'une ville, d'une campagne et des personnes, des projets et des lieux qui les mettent en lien.

Bibliographie

- AGRESTE PRIMEUR, juillet 2010, l'utilisation du territoire entre 2006 et 2009, n° 246, 4p.
- BEURET J.E., CADORET A., 2010, Gérer Ensemble les Territoires : Vers Une Démocratie Coopérative, Éditions Charles Léopold Mayer
- BALNY Ph., BETH O., VERLHAC E., 2009, Protéger les espaces agricoles et naturels face à l'étalement urbain, CGAAER n°1718 / CGEDD n°005089-02
- CLAVEL, HUART, LORAIN, MADRID, PIOGER, RODRIGUEZ, 2010, Les espaces agricoles : des territoires stratégiques pour la région Ile-de-France, POUR, n°205-206, pp117-124
- DUVERNOY, I. 2008, « Espace agricole périurbain et politiques communales d'aménagement : l'exemple de l'agglomération albigeoise », *Cybergeo : european journal of Geography*, Aménagement, Urbanisme, article 208.
- FNSAFER, 2011, l'action des Safer en zones périurbaines, Congrès des Safer, rapport d'orientation, 16p.
- FNSAFER – Terres en Villes, 2010, Les périmètres d'intervention en faveur des espaces agricoles et naturels périurbains, 6p.
- GUIOMAR X., 2010, Peri-urban agriculture and local authorities: which policies for which proximities ? Example of local policies in Ile-de-France. Agricultural management in periurban areas, Scuola Superiore Sant'Anna (Italy) - INRA & AgroParisTech-ENGREF, pp 29-44.
- GUIOMAR X., Bourdel Ch, Leonhardt G et Voisin L-M. (ss la direction de), 2010 Terres consommées ou terres de liens ? Le cas de l'Ile-de-France. POUR, n° 205-206, Juillet, 330 pages.
- GUIOMAR X, 2011, Les collectivités locales à la recherche d'une agriculture de proximité, POUR, n° 209-210, pp 165 – 181.
- GUIOMAR X, 2011, Les jardins d'insertion pacifient le paysage urbain : exemple à Sevran, La revue durable n°43 (Fribourg), Août - Octobre.
- IAU (Institut d'Aménagement et d'Urbanisme Ile-de-France) et Safer Ile-de-France, 2009, Les pressions foncières en milieux agricoles et naturels, 52p.
- MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE, 2009, Les politiques agricoles des régions : état des lieux et perspectives. Analyse Prospective et évaluation, n°8, mai, 4p.
- Paysan de la Loire (hebdomadaire), 22 Octobre 2010
- PERRIN Coline, 2007, « La vigne et l'olivier en Provence : un moyen de préserver les espaces agricoles périurbains ? », *Agriculteurs et territoires*, entre productivisme et exigences territoriales, Espace et territoires PUR, pp173-189
- POULOT M., 2008, « Des territoires de projet en périurbain : les programmes agri-urbains », *Historiens & Géographes*, 403, 159-172
- SARGERET D, 2010, De l'orge à la bière du Vexin : histoire d'une diversification (interview de Louis-Marie Voisin), POUR, n°205-206, pp245-248.
- TERRES EN VILLES et CONSEIL REGIONAL ÎLE-DE-FRANCE, 2010, Les politiques agricoles périurbaines en Ile-de-France, état des lieux et analyses de leurs évolutions, 108p.
- TERRES EN VILLES, 2010, Le diagnostic agricole du SCOT de Montpellier, fiche technique, 4 p.
- TRAVERSAC J-B (coordonné par), 2010, Circuits courts, contribution au développement régional, Éditions Educagri, 224p.
- VANIER M. 2008, Le pouvoir des territoires, essai sur l'inter-territorialité, *Economica*, 164p