### AGRICULTURE ■ ALIMENTATION ■ ENVIRONNEMENT

Groupe intersections Agricultures et forêts en milieux périurbains

Co-animateurs : Jean-Paul Charvet, professeur émérite à l'université de Paris Ouest - Nanterre - La Défense et Xavier Laureau, agriculteur dans la plaine de Versailles - Les Fermes de Gally.

# Propositions d'actions pour des agricultures périurbaines vivantes

Devant la poursuite et l'ampleur des extensions urbaines, la nécessité de réduire les gaspillages de terres agricoles et de maintenir des espaces ouverts en milieux périurbains fait aujourd'hui l'objet d'un consensus de plus en plus largement partagé. Les problèmes à régler pour y parvenir sont toutefois nombreux et complexes : il s'agit de les clarifier et de les hiérarchiser afin de parvenir à des recommandations pendant que les média foisonnent de propositions de plus en plus diverses, parfois utopiques, de « fermes urbaines ».

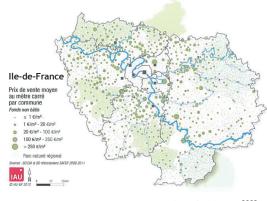
### 1/ ETAT DES LIEUX ET DES ENJEUX

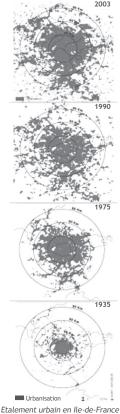
50% des terriens (3,5 milliards de personnes) sont aujourd'hui des citadins et 69% (plus de 6 milliards) le seront en 2050. L'urbanisation croissante de la planète a généré et va générer un double processus de concentration et de déconcentration : concentration accrue de populations dans des villes elles-mêmes de plus en plus nombreuses et déconcentration croissante de ces villes par étalement urbain. L'accroissement de la consommation d'espaces agricoles par « desserrement » urbain a pris au cours des dernières décennies une ampleur inconnue jusque-là. En France il a été a l'origine d'une perte annuelle de 85 000 hectares au cours des dernières années, soit, en valeur absolue, deux fois plus qu'en Allemagne, il est vrai dans des contextes administratif et démographique différents.

L'intégration des espaces forestiers et agricoles dans la régulation des dynamiques urbaines demeure en France très insuffisante. Trop souvent ces espaces demeurent pour l'essentiel des variables d'ajustement dans les planifications territoriales des zones périurbaines et/ou se retrouvent cernés par différentes formes d'étalement urbain. En France, alors que le législateur a multiplié depuis 1999 les outils permettant aux collectivités territoriales de mieux concilier développement des espaces urbanisés et préservation d'espaces ouverts viables et durables, leur mobilisation par les élus locaux demeure bien modeste. Les zonages utilisés dans les planifications tels les PLU (Plans Locaux d'Urbanisme) et SCoT (Schéma de Cohérence Terri-

toriale) n'offrent que des protections encore bien insuffisantes par rapport aux durées d'amortissement des investissements agricoles. De façon plus globale la cohérence entre ces documents d'urbanisme demande à être améliorée et la délimitation des secteurs urbanisables gagnerait à être plus précise en évitant en particulier les « patatoïdes » approximatifs.

Dans le même temps les demandes adressées aux agriculteurs par les citadins sont progressivement devenues de plus en plus diversifiées (et parfois contradictoires) : elles vont désormais bien au-delà de la seule demande de produits alimentaires et portent sur un ensemble croissant de services. Ces relations villes-campagnes ne sont cependant pas uniformes : elles varient de façon sensible en fonction des relations que les campagnes entretiennent déjà avec leurs villes proches compte-tenu de leurs structures agraires, des orientations de production qui s'y trouvent privilégiées et des politiques territoriales retenues.





de 1935 à 2003 (source IAU)

### 2/ COMPLEXITE DU SUJET, ENCHEVETREMENTS DES ACTEURS ET DIVERSITE DES MODELES SOCIO-ECONOMIOUES.

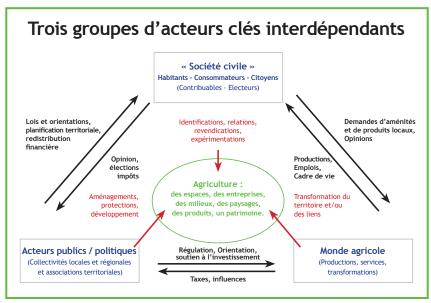
Trois grands groupes d'acteurs interviennent - au travers de modes d'intervention variés - dans l'aménagement des espaces périurbains :

- · La société civile, organisée ou non en associations de consommateurs ou d'usagers, de protection de l'environnement...
- · Les collectivités territoriales, politiques et consulaires, qui se situent à plusieurs niveaux géographiques et qui sont représentées à la fois par des élus et par des administrations relevant de différents ministères.
- Le monde agricole exploitants et partenaires - qui joue un rôle majeur dans l'entretien et la gestion des espaces « ouverts », mais dont le poids dans les débats est très loin d'être à la hauteur de ce rôle.

Entre ces trois groupes d'acteurs peuvent se manifester aussi bien des convergences, des alliances que des oppositions.

#### Concernant le monde agricole :

- Coexistence de formes d'agricultures et de stratégies d'agriculteurs très diverses d'autant plus que le tropisme aux grandes métropoles dérègle les solidarités agricoles et individualise les comportements: conservatismes, spéculations et expérimentations innovantes se retrouvent juxtaposés.
- Accompagnements financiers régis par des règles établies à différents niveaux géographiques: européen, national, régional et parfois local. En outre ces différentes échelles interagissent souvent de façon peu cohérente, soutenant par-



D'après X. Guiomar Agro Paris Tech - Déméter 2013 - Septembre 2012

fois le revenu, parfois l'investissement, parfois la production, parfois la protection de l'environnement.

Comment faire en sorte que le monde agricole puisse davantage saisir les opportunités qui s'offrent à lui en milieux périurbains ? Convient-il, parallèlement, d'élargir le rôle des SAFER dans la restructuration des espaces agricoles périurbains?

Concernant les collectivités territoriales : comment répartir leurs rôles respectifs et leurs interventions ? Quelles options retenir pour gérer par exemple les espaces boisés périurbains compte-tenu de la pluralité de leurs fonctions et services?

Concernant les élus, comment mieux les informer des contraintes propres

aux productions agricoles et alimentaires et mieux les sensibiliser aux problèmes spécifiques auxquels les agriculteurs et leurs filières se trouvent confrontés?

Outre les convergences ou oppositions de points de vue qui se manifestent entre ces différents groupes d'acteurs selon les espaces considérés, les modèles socio-économiques mis en avant sont également très divers. Certains se rapprochent de la ville agricole (l'accent est mis sur la production de nourriture pour les citadins), d'autres de la ville nature (le cadre de vie, le plus vert possible, se trouve privilégié) et d'autres encore de la ville jardin (qui met l'accent sur le lien social) (cf. la typologie établie par P. Donadieu).

### 3/ DES OBJECTIFS MULTIPLES A ATTEINDRE

#### 3.1 RÉDUIRE LA CONSOMMATION **DE TERRES AGRICOLES**

• On peut se fixer l'objectif de la réduire de moitié par rapport aux rythmes actuels; les espaces forestiers apparaissant déjà, dans l'ensemble, mieux protégés que les espaces agricoles. Au-delà de ces données quantitatives la prise en compte de données qualitatives dont la qualité agronomique des sols s'impose. Elle doit également s'accompagner d'une évaluation des ressources et des disponibilités en eau susceptibles de permettre le développement de formes spécifiques d'agriculture (cultures maraîchères, activités d'élevage...)

· Conférer une véritable fonction « d' infrastructures vertes » aux espaces ouverts dans la structuration de la ville « diffuse » : faire en sorte que les espaces agricoles deviennent davantage des agents structurants plutôt que des agents déstructurés des espaces périurbains.



La ville Jardin selon P. Donadieu - Rooftop Farm, New York

• Amener à penser ensemble, de façon conjointe, le devenir des espaces agricoles et des espaces urbanisés dans les documents d'urbanisme tout en s'appuyant sur des projets agricoles durables et en faisant toute leur place aux agriculteurs. Aller vers des espaces agricoles multifonctionnels qui ne soient pas que paysagers.

# 3.2 MAINTENIR DES ESPACES AGRICOLES VIVANTS ET DES AGRICULTURES DURABLES

- Valoriser de façon beaucoup plus systématique la proximité géographique, à la fois sur les plans physique et humain, en tant que ressource à la fois territoriale, économique et sociale.
- Veiller à conserver des communautés agricoles ouvertes sur leur environnement social et sources de solidarités qui soient de taille suffisante dans les espaces agricoles, en particulier lorsque ceux-ci se retrouvent enclavés.
- Rémunérer à un juste niveau les agriculteurs pour l'entretien d'espaces « ouverts ».
- Favoriser le développement de productions à plus forte valeur ajoutée en étant conscient qu'elles impliquent en général l'implantation d'activités de transformation qui correspondent à des investissements lourds.

• Investir dans les secteurs à potentiel de revenu durable : la durabilité passe par la rentabilité.

## 3.3 AMÉLIORER L'INFORMATION ET LA FORMATION

• Renforcer ou créer des espaces de rencontre, de concertation et de connaissance réciproque entre les différents groupes d'acteurs présents dans les espaces périurbains en particulier à l'échelle des métropoles. Mettre en place à cette occasion des programmes d'information, mais aussi de formation des agriculteurs, des élus... Informer à cette

occasion sur les pratiques et les politiques mises en œuvre dans les espaces périurbains des pays voisins de la France (Allemagne, Suisse, Belgique, Pays-Bas...), mais aussi dans ceux des principales métropoles françaises (programmes agri-urbains franciliens...)

• Informer sur les bénéfices sociaux que les populations périurbaines peuvent tirer des espaces forestiers périurbains et savoir « monétariser » ces bénéfices pour que leur évaluation soit facilitée par les décideurs des politiques publiques.



La ville agricole au sens de P. Donadieu - Le Parc Agricole de Llobregat à Barcelone

### 4/ QUELQUES RECOMMANDATIONS ET LEVIERS D'ACTION

## 4.1 MESURES ADMINISTRATIVES ET FONCIÈRES

- Mieux utiliser les outils réglementaires déjà existants qu'il s'agisse des ZAP (Zones Agricoles Protégées), des PPEANP (Périmètres de Protection et de mise en valeur des Espaces Agricoles et Naturels Périurbains), ou des possibilités de « remembrement-aménagement » si un consensus local existe.
- Revoir l'appareil administratif issu des lois de décentralisation du début des années 1980 et en particulier les attributions conférées aux communes en matière de planification territoriale. Les espaces périurbains pourraient constituer un bon terrain d'expérimentation pour l'indispensable simplification administrative : les empilements d'outils et de réglementations aboutissent souvent à une opacité croissante.
- Revoir les politiques foncières et en particulier les articulations du code de l'urbanisme avec le code rural, le code forestier et le code de l'environnement. Désigner clairement l'arbitre territorial qui aura autorité sur les planifications périurbaines.
- Revoir les fonctionnements, les articulations et la durabilité des zonages actuellement utilisés en planification territoriale. Aller vers des formes améliorées et innovantes d'ingéniérie territoriale (cf. IAU de la région Ile-de-France) fondées sur des projets de territoires. Pour gérer le droit du sol les PLU intercommunaux présentent l'avantage de se situer à une échelle ni trop proche, ni trop éloignée des réalités de base : leurs compétences gagneraient tou-
- tefois à être renforcées tout en étant encadrées par des SCoT construits pour protéger les espaces agricoles et naturels.
- Concernant le foncier agricole, il est clair que sa protection doit être définie en amont dans l'élaboration des documents d'urbanisme. Dans ceux-ci il serait souhaitable de ne pas réserver une place excessivement importante aux zones N (naturelles) au détriment des zones A (agricoles), tendance que l'on constate de plus en plus : il en va du maintien de capacités de développement des activités de production agricoles. Mais, parallèlement, il conviendrait de rendre le marché des terres agricoles plus transparent face au développement de formes sociétaires.



La ville nature au sens de P. Donadieu - Vallée de la Bièvre en Ile-de-France - © J. de Givry

• Concernant les exploitations ellesmêmes il conviendrait de préciser davantage le statut de chef d'exploitation afin d'éviter les «fausses installations» qui permettent de construire des bâtiments d'exploitation ensuite transformés en bâtiments d'habitation. Les exploitations doivent être par ailleurs toujours resituées dans leur contexte local en envisageant leur amont et leur aval ainsi que la circulation des engins agricoles.

Les avis émis par les Commissions départementales de la consommation de terres agricoles devraient être davantage pris en compte tout au long (et pas seulement en amont) de l'élaboration des documents d'urbanisme. L'échelle départementale est-elle la plus pertinente dans ce domaine et ne conviendrait-il pas d'en envisager une autre ?

# 4.2 MESURES DE STIMULATION DES INVESTISSEMENTS ET DE RAP-PROCHEMENT DE LA DEMANDE URBAINE

• Décloisonner les aides agricoles entre les différentes filières afin d'encourager les innovations et de reconstruire les liens avec le vivant. La qualité doit être conçue de façon élargie : elle ne concerne pas que les produits agricoles eux-mêmes, mais également leur éventuelle transformation, leur commercialisation ainsi que la gestion des déchets, de l'eau, de l'énergie...

• Favoriser les changements de pratiques en allant vers davantage d'agroécologie, mais aussi en accompagnant de façon prioritaire les investissements

créant des emplois et de la valeur ajoutée dans la production agricole et la première transformation. Il apparaît souhaitable que puissent être réunies au sein d'une même unité économique activités de production agricole, activités de transformation et activités de commercialisation : il est par exemple plus intéressant de produire des jus de fruit que seulement des fruits.

- Permettre de mieux répondre aux demandes et besoins des collectivités territoriales dans le domaine des « services verts » en trouvant des réponses adaptées aux contraintes du code des marchés publics afin de permettent aux exploitants agricoles locaux d'accéder aisément à ces marchés.
- Ne pas se concentrer uniquement sur les espaces de production agricole en oubliant le bâti agricole qui est source de sédentarisation pour la main d'œuvre agricole, d'hospitalité et de sentiment d'appartenance territoriale. Lors de la révision des PLU la question de réaffectation d'usage des bâtiments agricoles est à surveiller de plus près.
- Optimiser la logistique répondant à la demande urbaine par des implantations limitant les temps et les coûts de transport.

# 4.3 MESURES DE FORMATION ET DE QUALIFICATION DES ACTEURS ET DES JEUNES

- Mettre en place de nouveaux systèmes de formations initiale et continue permettant de répondre aux besoins de main d'œuvre spécialisée qui sont ceux des agricultures périurbaines. Former à la gestion de systèmes complexes liés aux différentes formes de multifonctionnalité susceptibles d'être développées sur des exploitations agricoles.
- Encourager, au départ sous forme de prototypes, la création de cursus d'agriurbanistes permettant aux agronomes de penser les villes et aux aménageurs et urbanistes de penser la production agricole et ses contraintes.
- Investir de façon très importante dans l'apprentissage et l'insertion afin de créer un vivier de main d'œuvre accessible ainsi que de futures compétences.
- Développer les initiatives allant dans le sens d'un ancrage toujours plus important de l'entreprise agricole dans son territoire en montrant qu'elle est à la fois au service d'un territoire et animatrice de ce territoire.
- Afin de favoriser l'amélioration d'une ingéniérie du développement local, proposer, à destination des animateurs de ce développement, des formations pluridisciplinaires adaptées. S'assurer dans le même temps, au travers de certifications d'agréments qu'à l'intérieur des bureaux d'étude on dispose d'un niveau suffisant d'information concernant le fonctionnement d'une entreprise agricole.

### **CONCLUSION:**

Il nous apparaît essentiel que les nouveaux développements et les mutations en cours des agricultures périurbaines proviennent autant d'initiatives et d'acteurs du monde agricole lui-même que d'initiatives urbaines. Dans le même temps, la permanence du dialogue entre les différentes parties prenantes apparaît fondamentale.

Il s'agit d'un enjeu stratégique dans l'organisation territoriale des métropoles, celles-ci constituant l'échelle pertinente.



La campagne toscane à Fiesole - © P. Donadieu