

Séance organisée par : Philippe **CLERGEAU**<sup>1</sup> et Pierre-Marie **TRICAUD**<sup>2</sup>

L'objectif du Zéro Artificialisation Nette (ZAN) est explicité dans le plan biodiversité de 2018. L'objectif est de protéger la biodiversité et la production agricole face à l'étalement urbain. Un groupe de travail construit en 2019 par le gouvernement s'est attelé au ZAN pour une prise en compte effective en 2030 et récemment la convention citoyenne a proposé des actions sur ce sujet. L'État doit prendre des dispositions réglementaires mais le sujet fait débat pour tous les acteurs (collectivités, agriculteurs, forestiers) et pour tous les types de territoires. Alors que la plupart des écrits sur le ZAN se sont demandés comment densifier la ville pour éviter tout étalement, peu de travaux se sont posés des questions précises sur l'organisation du territoire périurbain, qu'elle découle de mesures politiques de gestion des franges urbaines déclenchées par le ZAN ou qu'elle soit souhaitable pour une métropolisation plus sereine.

Nous proposons d'aborder un des aspects de cet objectif, **l'organisation agricole aux marges de la ville** qui déjà à elle seule soulève des débats jusque dans les stratégies de production alimentaire et la façon de faire la ville en concertation avec l'agriculture périurbaine. Bien avant l'apparition du ZAN, plusieurs groupes de réflexion (voir notamment le rapport CGEDD 2015) ont souligné qu'une synergie d'objectifs et d'usages du périurbain impliquait à la fois (1) une stratégie d'équilibre et de multifonctionnalité, (2) une maîtrise foncière et (3) une démarche de projet. C'est cette logique que nous nous proposons d'appliquer pour examiner le rôle que pourrait jouer le monde agricole aujourd'hui dans un objectif territorial et pour ouvrir un débat qui intéresse l'AAF au premier chef.

## **OBJECTIFS ET DÉFINITIONS DE L'OBJECTIF DE ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE DES SOLS**

### **INTRODUCTION**

par Philippe **CLERGEAU**

La volonté de stopper l'étalement urbain est louable mais se heurte à plusieurs difficultés qui nécessitent à la fois une définition plus précise que celle fournie actuellement et une identification d'indicateurs et de mesures d'évaluation des composantes d'un territoire d'interface multi-acteur. Pour l'instant, l'agriculture périurbaine semble la grande oubliée dans cet objectif et n'apparaît qu'à travers quelques projets urbains de circuits courts et d'alimentation bio. Les propositions actuelles tendent à vouloir densifier la ville, ce qui peut conduire à supprimer la plupart des espaces de respiration et de biodiversité urbaine, ou tendent à mettre en protection des espaces naturels en périurbain. On n'observe pas de proposition d'organisation de territoire et de planification intégrant l'ensemble des modes d'occupation du sol et des pratiques agricoles, citadines et biodiversitaires qui y sont liées. Par ailleurs, l'agriculture elle-même est facteur d'artificialisation (serres, bâtiments d'élevage, etc.).

---

<sup>1</sup> Membre correspondant de l'Académie d'agriculture de France.

<sup>2</sup> Membre correspondant de l'Académie d'agriculture de France.

L'extrême complexité de l'objectif ne doit pas obérer des possibilités d'évolution des décisions publiques et des jeux d'acteurs. Dans l'avenir des métropoles, il semble bien que ce soit d'abord la construction de projets agriurbains qui favorisera ensuite des prises de position sur les protections foncières agricoles et l'organisation des paysages périurbain. Les plans de trame verte et bleue pourraient devenir aussi des composantes fortes de structuration des « campagnes urbaines ». Ce sont ces éléments d'évolution récentes que les intervenants suivants vont rapporter.

## **COMPRENDRE LES DYNAMIQUES DE L'AGRICULTURE PÉRIURBAINE : DE LA MULTIFONCTIONNALITÉ AUX RELATIONS VILLE-AGRICULTURE**

par Christophe **SOULARD**<sup>1</sup>

La notion de multifonctionnalité de l'agriculture périurbaine a été mise en avant au début des années 2000, puis s'est effacée au début des années 2010 au profit d'une approche des relations ville-agriculture. Comprendre cette interrelation permet de saisir les dynamiques contemporaines de l'agriculture périurbaine, faites d'une coexistence multiforme et co-évolutive avec la ville. L'exposé développe ce point de vue en s'appuyant sur la littérature existante et sur le cas d'étude bien documenté de l'aire métropolitaine de Montpellier. La première partie porte sur la définition de la multifonctionnalité de l'agriculture périurbaine. Celle-ci combine deux points de vue : la multifonctionnalité des exploitations agricoles et la contribution de l'agriculture aux fonctions attendues du territoire périurbain. Les tensions et articulations entre ces deux approches caractérisent les relations qui se tissent entre acteurs agricoles et acteurs urbains. Le cas de Montpellier permet de comprendre comment fonctionne un système agraire périurbain viticole, et comment il se trouve progressivement intégrer au territoire métropolitain, d'abord par la logique d'aménagement urbain, puis par la dynamique autour du système alimentaire. Selon ce cas d'étude, l'objectif de « zéro artificialisation nette » suppose de combiner plusieurs leviers d'action au sein d'une stratégie cohérente articulant plusieurs domaines : le foncier et l'aménagement, l'organisation économique et logistique des filières, et la stimulation et la mise en synergie d'une pluralité d'initiatives émanant des acteurs locaux.

---

<sup>1</sup> Christophe Soulard est géographe, directeur de recherches à INRAE où il dirige le département de recherche ACT « Sciences pour l'action, les transitions, les territoires ». Ses recherches portent sur les systèmes agricoles et alimentaires liés aux villes, à partir d'études de cas comparées en France, en Méditerranée et aux USA. Il est co-éditeur de l'ouvrage « *Toward sustainable relations between agriculture and the city* » paru chez Springer Nature en 2017.

## **ZÉRO ARTIFICIALISATION : LA MAITRISE FONCIÈRE EN QUESTION**

par Claude **NAPOLÉONE**<sup>2</sup>

Les incidences négatives des croissances urbaines de faible densité ont été documentées et ont motivé le régulateur public à doter le champ légal de la maîtrise foncière d'un certain nombre d'outils ; outils zonaux centralisés pour les plus récents (ZAP, PAEN) qui s'ajoutent aux dispositifs existants de contrôle des transactions (préemptions Safer) ou d'usage des sols (droit d'urbanisme, lois montagne et littoral). Le rythme soutenu des croissances urbaines et le faible recours aux ZAP ou PAEN témoignent des limites de l'exercice institutionnel de régulation : les dynamiques foncières reposent sur des ressorts sociaux et politiques profonds qui tendent à minorer l'efficacité d'actions publiques centralisées ou non consensuelles. Un maire peut interdire la construction mais pas l'attente spéculative dont l'échéance porte quelquefois au-delà des mandats électifs ; un régulateur public peut décider de protéger un usage agricole mais pas d'intervenir sur les prix de marché, fonciers ou des denrées, qui déterminent la pérennité des exploitations...

Une limite importante de l'efficacité des outils de régulation foncière est qu'une décision centralisée est souvent inefficace car elle peine à prendre en compte les spécificités géographiques, politiques ou institutionnelles locales, nombreuses et fondamentales dans la légitimité ressentie de la régulation des usages des sols. A partir de résultats empiriques, la présentation détaillera un certain nombre d'outils susceptibles d'accompagner la mise en œuvre de l'objectif de "Zéro Artificialisation nette", dans une optique d'action publique nationale apte à prendre en compte les modes de régulation locaux de l'usage des sols.

---

<sup>2</sup> Claude NAPOLÉONE est économiste, spécialiste des dynamiques d'utilisation des sols et de leur régulation. Il développe des modèles pour l'économie urbaine et l'économie de l'environnement et des ressources naturelles, en travaillant dans un contexte multidisciplinaire, principalement avec des géographes, des agronomes et des écologues. L'objectif clé de ses études est d'améliorer la gestion publique des dynamiques d'utilisation des terres et la gestion des ressources naturelles. Il a développé des projets visant à améliorer l'analyse interdisciplinaire des impacts humains sur les espaces naturels et agricoles, en particulier dans le bassin méditerranéen et a participé ou coordonné plusieurs projets internationaux de recherche sur le sujet.

## RECHERCHE ACTION : PROJET ALIMENTAIRE TERRITORIAL DU GRAND CLERMONT ET DU PNR LIVRADOIS-FOREZ, UNE APPROCHE PAR LE PROJET TERRITORIAL ET ARCHITECTURAL.

par David **ROBIN**<sup>3</sup>

Le Projet Alimentaire Territorial (PAT) du Grand-Clermont et du PNR du Livradois-Forez témoigne d'une volonté de réciprocité territoriale entre une métropole inscrite en limite d'une vaste plaine céréalière (la Limagne) et un territoire d'élevage bovin de moyenne montagne en difficulté, qui entend créer les conditions d'une transition agricole nécessaire à l'échéance 2050 engageant des reconversions de culture, des politiques de valorisation (transformation des produits), une relocalisation des productions maraîchère arboricole et viticole, une restructuration des circuits de distribution pour une plus grande suffisance alimentaire et une qualité de vie retrouvée à l'horizon 2050. La recherche-action engagée en 2019 dans le cadre du programme de recherche national *POPSU Métropoles 3 «La métropole et les Autres»* auquel participe Clermont-Auvergne-Métropole s'appuie sur les enseignements de l'ENSACF et propose une incarnation des ambitions et objectifs du PAT via une démarche de projets situés qui développe des hypothèses de stratégie territoriale et des formes renouvelées d'architecture agricole.

## CONCLUSIONS

par Pierre-Marie **TRICAUD**

La conclusion synthétisera les principales idées de ces diagnostics et de ces retours d'expérience et soulignera les faisabilités de mise en œuvre d'outils dans un objectif ZAN. Des outils existent en effet, mais leur mise en œuvre semble pour l'instant dans le champ des opérations pilotes (ZAP, PAEN, PAT...). Sont-ils les germes d'une application plus généralisée ? Sinon, quels sont les obstacles à ce développement ? Il existe d'autres outils, mais ils n'ont guère été mis en œuvre : par exemple, l'approche paysage à travers les « fronts urbains », prévus dans le SDRIF de 2013, qui n'étaient pas seulement des limites réglementaires arrêtant l'urbanisation, mais aussi des espaces de projet créant une interface entre ville et campagne, qui devait aussi être garant de leur stabilité. Force est de constater que le projet reste à venir.

---

<sup>3</sup> David ROBIN est architecte et maître de conférences à l'École Nationale Supérieure d'Architecture de Clermont-Ferrand. Il coordonne la licence **Territoires ruraux en projets** qui s'intéresse aux mutations dans les territoires ruraux du Massif Central et privilégie une expertise via le projet territorial et architectural dans le cadre de partenariat avec les collectivités locales. Il encadre le Master EVAN (Entre Ville Architecture et Nature) qui s'intéresse aux dynamiques et équilibres métropolitains en lien avec le Réseau International des Villes Michelin. Il publie sur les questions liées aux équilibres entre dynamiques métropolitaines et mutations des territoires ruraux. Il est associé au programme de recherche POPSU Métropoles 3 *La métropole et les autres* et co-dirige les prochaines rencontres ERPS de 2021 *Sols en partage, le sol comme milieu, ressource et mémoire*.

**OBJECTIF « ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE » : QUELLE AGRICULTURE PÉRIURBAINE ?**  
**Séance du 14 avril 2021**

---

Enfin, des outils restent à inventer, notamment d'ordre législatif : incitations fiscales, dispositions des SCOT et PLU... Ces documents d'urbanisme locaux devrait-il encourager la ville en archipel, avec des unités urbaines identifiées, structurés, séparées par un espace ouvert continu et fonctionnel, comme l'ont déjà fait les SCOT de Rennes ou de Strasbourg ?

Le périurbain est un territoire complexe, aux interactions multiples, qui doit intégrer les jeux d'échelles de fonctionnement, une organisation paysagère planifiée et la mise en place de stratégies adaptatives ville-campagne. Il semble important aussi de développer une vigilance à l'anticipation de réglementations plus contraignantes liées au ZAN qui entraînerait un excès d'artificialisation, ou aux effets induits ailleurs, tels qu'une artificialisation plus forte des îlots de biodiversité intra-urbains.