



Frugal research
Formes urbaines
et gouvernance alimentaire



La relocalisation de l'agriculture par la valorisation du foncier agricole
Enjeux, initiatives et perspectives dans les aires urbaines de Nantes, Angers et Lorient



par François Onfray

Master 2 de Géographie - spécialité « Sociétés Aménagement et Gouvernance des Territoires » (SAGT)

Institut de Géographie et d'Aménagement Régional de l'Université de Nantes- IGARUN

Organisme d'accueil : Laboratoire - UMR 6590 CNRS ESO Nantes,

Campus Tertre - Chemin de la Censive du Tertre –

BP 81227, 44 312 Nantes Cedex 3



Février/ Juillet 2017



Remerciements

Je tiens à remercier l'ensemble des acteurs que j'ai rencontrés. Je les remercie pour le temps qu'ils m'ont accordé, leur accueil ainsi que leur écoute. Ce stage fut l'occasion de rencontrer une diversité d'acteurs, engagés et investis dans le développement de leur territoire et soucieux des enjeux agricoles et alimentaires. Ce travail m'a permis de croiser différents regards, points de vue quant au devenir de l'agriculture. La géographie n'étant pas une discipline neutre de sens, ces nombreux échanges, intéressants, constructifs, sont venus alimenter convictions et réflexions tant professionnelles que personnelles.

Je remercie Lucette Jaunet pour les conseils qu'elle m'a apportés pour la réalisation de ce mémoire.

« J'ai longtemps cru que le problème du foncier était de nature juridique, technique, économique et qu'une bonne dose d'ingéniosité suffirait à le réduire. J'ai lentement découvert qu'il était le problème politique le plus significatif qui soit parce que nos définitions et nos pratiques foncières fondent tout à la fois notre civilisation et notre système de pouvoir, façonnent nos comportements » Edgar Pisani¹, 1975

« En refusant d'intégrer l'agriculture durable dans le développement locale de nos territoires, le libéralisme véhiculé par l'étalement urbain et l'individualisation de notre société conduit à détruire le plus vieux métier du monde, celui de paysan » Claude et Lydia Bourguignon², 2017.

¹ PISANI Edgar, 1975, Utopie Foncière, Editions Gallimard, 213p.

² BOURGUIGNON Claude et Lydia, 2017, Manifeste pour une agriculture durable, Editions Actes SUD, 80p.

Sommaire

Partie 1 : contextualisation de la recherche

1. Le programme FRUGAL
- 1.2 Reconsidérer l'agriculture dans les aires urbaines : quel sens donner à l'activité agricole, sa préservation, sa valorisation ?
- 1.3 La politique foncière en France, quel bilan ?
- 1.4 La question foncière intégrée aux politiques territoriales des collectivités locales
- 1.5 Les différents outils mis à disposition des collectivités
- 1.6 Alimenter les villes, nouvel enjeu pour l'aménagement du territoire

Partie 2 : dynamiques démographiques et agricoles dans les aires urbaines de Nantes, Angers et Lorient

- 2.1 Une augmentation constante de la population dans ces trois aires urbaines
- 2.2 Un contexte agricole en évolution
- 2.3 L'agriculture, une composante identitaire et paysagère de ces espaces périurbains aujourd'hui en difficulté

Partie 3 : processus et dynamiques de préservation et de valorisation du foncier agricole, des outils de préservations aux initiatives citoyennes et agricoles

- 3.1 Des outils de préservation entre appropriation et complexité dans la mise en œuvre
- 3.2 Les zones agricoles protégées, une démarche efficace ?
- 3.4 Gérer l'espace agricole en réseau : l'exemple des Sociétés Coopératives d'Intérêt Collectif à vocation agricole
- 3.3 Le programme friches à Nantes métropole
- 3.5 Recréer et fédérer des réseaux d'entraides favorables au développement agricole
- 3.6 Changer de modèle agricole par une nouvelle approche foncière

Partie 4 : protéger les espaces agricoles : passer d'un espace à préserver à un projet de territoire

- 4.1 A travers un projet agricole, lutter contre le morcellement parcellaire
- 4.2 Permettre l'installation de nouveaux projets agricoles
- 4.3 Articuler enjeux alimentaires et fonciers pour relocaliser l'agriculture
- 4.4 Passer d'une vision d'expertise à une vision collaboratrice dans la préservation des terres agricoles

Eléments d'analyse : demain, protéger les espaces agricoles mais pour quelle(s) agriculture(s)

Liste des sigles

A.I.R.E.S : Actions Initiatives Rurales Et Sylvicoles

AURA: Agence d'Urbanisme de la Région Angevine

AURAN : Agence d'Urbanisme de la Région Nantaise

AOC : Appellation d'Origine Contrôlée

AOP : Appellation d'Origine Protégée

AFA: Association Foncière Agricole

BDMOS44 : Base de Données des Modes d'Occupation des Sols de Loire Atlantique

CAP44 : Construire une Agriculture Performante et Plurielle en Loire Atlantique

CDPENAF : Commission Départementale de la Consommation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers

CIAP : Coopérative d'installation en Agriculture Paysanne

CIGALES : Club d'Investisseur pour une Gestion Alternative et Locale de l'Épargne Solidaire

CIVAM : Centre d'Initiatives pour Valoriser l'Agriculture en milieu Rural

CUMA : Coopérative Utilisation du Matériel Agricole

DDTM : Direction Départementale des Territoires et de la Mer

EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale

GAB : Groupement des Agriculteurs Biologiques

GFA: Groupement Foncier Agricole

HCF : Hors Cadre Familiaux

IGP : Indication d'Origine Protégée

INAO : Institut National de l'Appellation d'Origine

INSEE : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques

LAAAF : Loi pour l'Avenir de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt

LEADER : Liaison Entre Actions de Développement pour une Economie Rurale

Loi MAP: Loi de Modernisation de l'Agriculture et de la Pêche

OGAF : Opération Groupée d'Aménagement Foncier

PLU : Plan local d'urbanisme

RGA : Recensement Général Agricole

SAFER : Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural

SCIC : Société de Coopération d'Intérêt Collectif

SCoT : Schéma de Cohérence Territoriale

PAC : Politique Agricole Commune

PADD : Projet d'Aménagement et de Développement Durable (pièce du SCoT et/ou PLU)

PEAN : Périmètre pour la protection des Espaces Agricoles et Naturels périurbains

PRAD : Programme Régional de l'Agriculture Durable

TDL : Terre De Liens

ZAP : Zone Agricole Protégée

Introduction :

En France, les espaces agricoles sont en net recul, laissant place à d'autres usages de l'espace nécessaire au développement urbain et économique. Dans les années 60, les surfaces de terres agricoles et forestières prélevées chaque année au profit du développement urbain couvraient 40 000 hectares en moyenne. En 2008, 80 000 hectares de terres agricoles disparaissaient sous le béton. Selon les sources, il serait aujourd'hui autour de 60 000 hectares en moyenne par an. Selon l'INSEE, entre 1960, date des premières politiques foncières et 2010, la France a perdu 7 millions d'hectares à usage agricole. Ces espaces disparaissent au profit d'un développement urbain caractérisé par l'habitat pavillonnaire et le développement d'activités commerciales et industrielles. Depuis plus de cinquante ans, les villes ne cessent de gagner du terrain sur les campagnes. Longtemps, dans un contexte de mondialisation, d'internationalisation des marchés alimentaires, l'approvisionnement alimentaire des villes par l'agriculture de proximité n'a cessé de diminuer. Deux facteurs principaux l'expliquent. Tout d'abord, le développement de l'industrie agro-alimentaire à partir de la fin de la seconde guerre mondiale accompagné de l'augmentation des surfaces agricoles par exploitations a provoqué des changements considérables dans les techniques de production, de transformation et de commercialisation des produits alimentaires. De plus, le développement urbain et des zones d'activités n'ont cessé de s'étendre. L'aménagement du territoire en France s'est essentiellement concentré aux abords des villes non seulement en éloignant les problématiques rurales des problématiques urbaines, mais en les opposants.

La mondialisation a entraîné d'importants changements dans la configuration de nos espaces et nos manières d'habiter, de vivre et de consommer. Ainsi, la modernisation de l'agriculture, l'industrialisation de nos villes n'ont fait qu'agrandir les distances entre les bassins de production et les bassins de consommation. L'agriculture spécialisée telles que les espaces maraichers et viticoles aux portes des villes a fortement régressé. Le modèle agro-industriel mis en place depuis la fin de la seconde guerre mondiale a fortement contribué à transformer le système alimentaire. Les populations urbaines ont longtemps tourné le dos aux petits commerçants locaux qui s'approvisionnaient auprès du milieu rural pour rechercher des produits transformés à bas prix disponibles dans les grandes surfaces. Une grande part des populations urbaines en France a délaissé les productions venant des campagnes environnantes se tournant davantage vers des produits alimentaires standardisés, achetés sur le marché mondial (Fumey, 2010). D'autre part, le productivisme encouragé par les lobbyings

agro-alimentaires et les syndicats agricoles a conduit à une augmentation massive des rendements agricoles grâce au développement de la mécanisation de l'activité agricole et à l'utilisation d'engrais chimiques.

Par le passé, l'agriculture et les enjeux qu'elle suscite tels que la question foncière et la question de l'alimentation n'ont jamais été un grand sujet d'études pour les aménageurs. Longtemps, le développement agricole a été ignoré de l'aménagement du territoire et des questions de planification, considérées comme un enjeu rural ne relevant pas des problématiques liées au développement urbain (Pluinage, Wartena, 2013). Néanmoins, au regard de l'évolution à la fois de la pratique des agriculteurs et des consommateurs, ces questions prennent de fait une place de plus en plus importante dans les politiques publiques. Le développement de notre système tend à une ville plus durable qui prend en compte les questions liées à la mobilité, à la santé, à l'alimentation etc. Ces questions liées à l'alimentation viennent interpeller les pouvoirs publics sur la question de la relocalisation de l'agriculture. Cette question est devenue aujourd'hui le centre de nombreuses réflexions notamment dans les sciences sociales et humaines. En effet, à la suite des différents scandales sanitaires et alimentaires et à l'émergence de nouvelles pratiques agricoles, les populations urbaines s'intéressent davantage à leur alimentation et par conséquent aux problématiques agricoles des campagnes environnantes. Des politiques agricoles périurbaines prennent racines dans ce contexte. En ce sens, le foncier agricole redevient un sujet important dont l'approche nécessite d'être renouvelée et abordée par un ensemble d'acteurs du milieu agricole et non agricole. De plus en plus, les grandes villes, dans leurs politiques publiques, intègrent des projets agri-urbains pour réinventer de nouvelles formes urbaines intégrant des espaces ouverts destinés à la pratique de l'agriculture, à la végétalisation de la ville (Bonnefoy, 2012). Les espaces agricoles périurbains sont aujourd'hui au centre de multiples enjeux sociétaux à la fois économiques, sociaux et environnementaux (retour au territoire, proximité avec le producteur, volonté des consommateurs de manger local, préservation de la biodiversité etc.). Ils représentent des espaces de productions parfois identitaires ou pouvant être mis à contribution dans une dynamique de relocalisation de la consommation de produits alimentaires, par les circuits courts notamment. Le développement de ces projets agricoles dans ces espaces urbains peut être appréhendé comme la transition d'un modèle urbain et agricole plus durable, plus respectueux de l'Homme, de la nature. Ces projets permettent également de tendre vers un système alimentaire nouveau.

Pendant longtemps, la protection des espaces agricoles reposait essentiellement sur des documents d'urbanisme, jugés parfois peu contraignants par la profession agricole. Ces outils se sont montrés inefficaces dans une période où les élus et les politiques publiques voyaient ces espaces comme des réserves foncières destinées à l'habitat et aux zones d'activité. Ces terres agricoles ont été utilisées au profit du développement économique d'un territoire. Longtemps les élus ont justifié leur appétit pour ces projets en mettant en avant l'attractivité de leur territoire et la création d'emplois. Or, pendant toutes ces années, l'erreur a été de penser que l'agriculture n'était pas considérée comme une activité économique à part entière. Bien que cette vision perdure parfois, il semblerait aujourd'hui que de plus en plus d'acteurs à commencer par les élus locaux prennent la multifonctionnalité de l'agriculture comme une composante essentielle de leur territoire et un moteur de développement. Ainsi l'activité agricole notamment dans les espaces périurbains prend une valeur paysagère, récréative, économique et alimentaire de plus en plus forte.

C'est dans ce contexte émergent que la question foncière se renouvelle au prisme d'un développement agricole renouvelé et nécessaire compte tenu du contexte économique, social et environnemental. Il paraît en effet difficile aujourd'hui de débattre du développement des espaces périurbains en ignorant la multifonctionnalité de l'agriculture et par conséquent l'enjeu de sa préservation pour l'attractivité du territoire.

Alimenter les villes représente un nouvel enjeu pour l'aménagement du territoire. Pour cela, protéger et valoriser les espaces agricoles constitue le premier travail à mener. La préservation des espaces agricoles et naturels ne relève pas seulement de politiques agricoles et environnementales mais elle relève davantage des politiques d'aménagement du territoire au sens large en prenant en compte les questions liées au transport, au logement, aux questions d'alimentation etc. Cet enjeu nécessite donc une organisation d'une nouvelle coopération entre un ensemble d'acteurs autour de la question foncière aux compétences et champs d'actions parfois différents mais qui doivent être complémentaires. Collectivités, Chambres d'agriculture, associations agricoles et citoyennes, SAFER, propriétaires terrains agricoles etc. tous doivent aujourd'hui s'organiser pour préserver l'espace agricole car demain, au de-là de la préservation des terres agricoles, l'ensemble de ces acteurs devront mettre ensemble des outils, démarches, actions capables de répondre aux enjeux de l'agriculture tels que la pérennité de l'activité agricole, la création d'emploi en milieu rural, le renouvellement des générations d'agriculteurs, le développement des circuits courts etc. Il s'agit également de mettre en place de nouveaux dispositifs pour rendre accessible

l'alimentation de qualité à un ensemble de population. Depuis plusieurs années, à l'image de Terres de Liens, des nouvelles structures se développent dans le milieu agricole dans lequel de nombreuses initiatives citoyennes et agricoles émergent. On voit ainsi s'organiser et se mettre en place de nouvelles organisations sous différentes formes (associations de consommateurs, société de coopération, groupement d'intérêt économique et environnemental, associations de propriétaires terrains, associations de jeunes agriculteurs etc.) pour préserver et valoriser les terres agricoles. De plus, les structures historiques telles que les SAFER et les Chambres d'agriculture travaillent de plus en plus en partenariat avec les collectivités par le biais de convention afin de mettre en place des démarches pour préserver le foncier agricole. Ce contexte émergent est tout à fait nouveau, car longtemps l'agriculture a été pensée comme une affaire d'agriculteurs, considérant que les problématiques agricoles ne devaient être traitées que par les agriculteurs et leurs représentants, Chambres d'agriculture et syndicats agricoles en tête. Or aujourd'hui, de nombreux acteurs de la société civile s'investissent dans les problématiques agricoles pour revendiquer et développer de nouveaux modes de consommations, de productions et de commercialisations. Ils s'intéressent ainsi de plus en plus de la problématique foncière. Ainsi, dans ce contexte, comment cette nouvelle gouvernance foncière se construit-elle? Au regard des initiatives observées, comment peut-on passer d'une politique de préservation à une politique de valorisation du foncier agricole favorable à une relocalisation de l'agriculture ?

Ce mémoire a pour objectif d'apporter des éléments de réflexions quant au devenir de l'agriculture en partant de l'observation des dynamiques foncières et agricoles. Ce travail s'appuie sur trois terrains d'études, Nantes, Lorient et Angers en prenant comme échelle les périmètres des aires urbaines de ces trois villes. Il s'organise en quatre parties. La première partie a pour objectif de recontextualiser l'émergence de ces nouveaux enjeux fonciers et alimentaires. Tout d'abord, pour bien comprendre et cerner ces enjeux, il s'agira dans un premier temps de revenir sur les politiques foncières mises en place depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Il s'agira ensuite de dresser un portrait de l'ensemble des mutations économiques, environnementales et sociétales qui concourent aujourd'hui à l'émergence de ces nouvelles questions.

La deuxième partie sera consacrée à l'analyse du contexte démographique et agricole sur les trois terrains d'études. Cette analyse s'appuiera des données mises à disposition du recensement agricole de 2010. L'analyse de trois cas localisés viendra illustrer les réflexions actuelles observées sur ces trois terrains d'études.

La troisième partie de ce mémoire sera dédiée aux démarches innovantes qui émergent dans ces espaces concernant la préservation et la valorisation du foncier agricole. Il s'agira d'étudier et de comprendre les actions mises en place dans la préservation du foncier. Au regard de la multiplication des lois sur la modernisation de l'agriculture (1999, 2005, 2010, 2014) et des lois du Grenelle de l'environnement (2009, 2010) cette troisième partie a pour objectif de comprendre comment les différents acteurs utilisent et s'emparent (ou non) des outils mis à leur disposition afin de préserver les terres agricoles. L'objectif sera de mettre en avant ces démarches et d'apporter des éléments de réflexions quant à la concrétisation de ces actions par les différents acteurs sur le long terme.

Enfin, la quatrième partie se veut davantage comme une analyse réflexive sur le devenir de l'agriculture dans ces espaces en partant des différentes initiatives et démarches observées autour du foncier agricole.

Méthodologie

Ce travail, réalisé dans le cadre du programme de recherche FRUGAL, avait pour objectif d'identifier les différentes dynamiques foncières sur trois terrains d'études de ce programme, Nantes, Lorient et Angers. L'échelle retenue a été l'aire urbaine. Ce périmètre, dans une logique de relocalisation de l'agriculture et de l'alimentation permet d'analyser les différentes dynamiques locales qu'il puisse exister. Dans un premier temps, pour mener cet exercice il a fallu que je définisse le terme de foncier agricole. J'ai fait le parti-pris de ne pas limiter ce terme à une simple analyse de la consommation du foncier agricole sur ces trois terrains d'études. J'ai pris le foncier par une entrée « territoire ». Il semblait plus intéressant d'aborder la problématique foncière sous l'angle d'une dynamique territoriale et de dépasser la problématique du foncier agricole « artificialisation/urbanisation vs protection ». Aujourd'hui, pour analyser de manière cohérente les dynamiques foncières, il semble plus judicieux de sortir de cette opposition en essayant plutôt de comprendre comment articuler développement urbain et économique avec la mise en place d'un véritable projet agricole qui s'intègre au sein d'un développement territorial. Plusieurs initiatives agricoles ont été observées sur les trois terrains d'études. Il apparaît intéressant d'essayer d'intégrer ces initiatives agricoles dans le développement local, de les valoriser et de les pérenniser afin d'avoir à l'avenir une autre approche du foncier agricole. Ainsi, sur les trois territoires observés, le foncier agricole a été perçu comme un espace de valorisation, en faisant le parti pris que la meilleure protection possible reste la mise en place d'un véritable projet agricole, respectueux de l'environnement et viable économiquement.

Ce travail a été réalisé à travers un travail qualitatif basé sur une série d'entretiens semi-directifs. Il s'agissait dans un premier temps de repérer sur chaque territoire l'ensemble des acteurs concernés par les politiques foncières. Ainsi, ces entretiens ont été réalisés auprès de différentes structures agricoles (Chambres d'Agriculture, SAFER), collectivités, agriculteurs, associations citoyennes et/ ou agricoles. L'intérêt de ces entretiens était multiple. Tout d'abord, il donnait la possibilité d'avoir une analyse assez fine du contexte politique et agricole local de chaque territoire. Il permettait par la suite de recueillir un certain nombre d'éléments quant à la mise en place d'une politique foncière dans les aires urbaines de Nantes, Lorient et Angers. Enfin, ces entretiens ont permis de mettre en avant les différentes orientations politiques, économiques et environnementales qui existent dans ces territoires concernant la gestion du foncier. Le foncier est une question hautement politique, les enjeux

sont très forts mais les dynamiques ne sont pas les mêmes d'un territoire à l'autre. Au regard des entretiens, ce contraste peut s'expliquer par l'histoire agricole et militante d'un territoire et les relations entre les différentes structures locales (collectivités-Chambre d'agriculture etc.).

Ce travail consista également à analyser des différentes législations/démarches utilisées concernant le foncier agricole. Ainsi, au regard des différentes lois qui structurent la politique agricole, ce travail s'intéresserait à analyser la prise en compte des enjeux agricoles dans les documents d'urbanisme sur les trois terrains d'études. Alors que dans les premiers documents d'urbanisme, ces questions ont été parfois trop peu étudiées, la révision en cours de nombreux PLU et SCoT amène les acteurs locaux à intégrer davantage les questions agricoles et foncières dans leur planification territoriale. Cette observation a pu être réalisée et vérifiée en croisant à la fois des éléments obtenus durant les entretiens mais également dans l'analyse des principaux documents d'urbanisme (SCoT Nantes-St-Nazaire, SCoT du Pays de Lorient et SCoT métropolitain Loire Angers). Il s'agissait également d'analyser la mise en place des différents outils de préservation mis à disposition des collectivités afin de préserver les terres agricoles. L'intérêt de ce travail était de partir de cas concrets, locaux pour tendre vers une réflexion plus générale. Partir de l'échelle locale pour monter en généralité permettait d'avoir une analyse plus globale des dynamiques agricoles et foncières dans les aires urbaines de Lorient, Nantes et Angers, toutes les trois différentes les unes des autres par leurs dynamiques démographiques, leurs structures politiques, leur espace agricole et naturel.

Ce travail fut basé également sur l'analyse du contexte agricole foncier de ces trois terrains d'études. Ainsi, ce travail fut réalisé grâce à l'exploitation de différentes données issues du recensement agricole de 2010. Celui-ci m'a permis d'analyser le contexte agricole local de chaque terrain d'étude. Le RGA est une enquête exhaustive réalisée tous les 10 ans par les services du Ministère de l'Agriculture, elle permet de caractériser l'activité agricole sous tous ses aspects (nombre d'exploitations, actifs agricoles, orientations technico-économiques des exploitations, âge des exploitants etc.)

L'objectif de ce mémoire était de partir des dynamiques locales pour essayer de mettre en place une analyse prospective de l'avenir de l'agriculture sur ces territoires à partir d'une approche foncière en faisant le parti-pris que nous sommes dans une période cruciale pour l'agriculture de notre pays. La multiplicité des crises, l'accumulation des enjeux écologiques, économiques nous amène à une réflexion majeure sur notre agriculture. Ainsi, l'analyse

prospective basée sur les dynamiques foncières et agricoles tend à définir plusieurs hypothèses qui questionnent déjà nombre de chercheurs et d'acteurs du milieu agricole. Demain, à quoi ressemblera l'agriculture sur ces territoires qui ne cessent d'être influencés par les dynamiques urbaines. Quelles seront les tendances ? (filières longues/ circuits courts, entreprises agricoles/ développement de l'agriculture paysanne, agriculture conventionnelle/ agriculture biologique etc.) Ainsi, la politique foncière et la gouvernance qui se met en place déterminera en partie demain cette orientation agricole dans ces espaces où activité agricole de dynamiques urbaines se côtoient. La relocalisation de l'agriculture et de l'alimentation dépendra donc de ces orientations foncières. Il est donc important d'aborder aujourd'hui le devenir de l'agriculture par une entrée foncière.

Dans ces entretiens, j'ai ciblé différentes associations ou structures agricoles et citoyennes qui émergent autour des enjeux alimentaires et fonciers. Ces associations, parfois créées par des citoyens non issus du monde agricole mais soucieux du devenir de leur territoire, de leur santé, de leur alimentation ont la volonté d'apporter une nouvelle dynamique à leur territoire. Ainsi, à travers une quarantaine d'entretiens qui ont été menés, j'ai souhaité confronter l'ensemble des points de vue, des positions politiques qui viennent alimenter les réflexions sur l'avenir de l'agriculture et sur la question foncière plus précisément. Les revendications de ces associations et leur regard quelque peu « extérieur » aux problématiques agricoles amèneront peut-être demain à une réorganisation de la gouvernance foncière via une « ouverture citoyenne » du monde agricole. J'ai également rencontré les structures agricoles, Chambre d'agriculture et SAFER. Face aux différentes problématiques que le milieu agricole subit depuis de nombreuses années et au regard de l'évolution du contexte juridique et politique, il était intéressant d'avoir leur point de vue sur l'évolution du contexte agricole. Rencontrer ces structures m'a permis de voir quel regard elles portaient sur l'émergence de ces initiatives et de voir ou non les prémisses d'une nouvelle gouvernance foncière. J'ai également rencontré un certain nombre de collectivités. L'objectif de ce stage était d'apporter des éléments de réflexions sur l'évolution de la gouvernance foncière et des dynamiques agricoles à une échelle géographique (aire urbaine) suffisamment grande avec le souci de demain repenser l'approvisionnement alimentaire de ces territoires.

Partie 1 : éléments de contextualisation de la recherche

1.1 Le programme FRUGAL

Le programme FRUGAL (Formes Urbaines et Gouvernance Alimentaire) est un programme de recherche, financé par l'INRA, l'IRSTEA et les Régions Basse-Normandie, Bretagne, Pays de la Loire, Poitou-Charentes et Rhône-Alpes. Ces partenaires ont choisi de partir de l'alimentation pour proposer la connaissance et la structuration des flux alimentaires, de leur territorialisation, d'analyser les enjeux fonciers ainsi que l'adaptation et l'évolution de la gouvernance agricole et alimentaire territoriale sur l'ensemble de ces terrains d'études. Le projet FRUGAL est centré sur l'analyse des enjeux systémiques liés à l'approvisionnement alimentaire de 9 métropoles du Grand Ouest et en région Rhône-Alpes³. Dans un contexte de crises récurrentes (économique, sanitaire, foncière etc.), le parti-pris est celui d'une autonomie alimentaire accrue dans une perspective de villes-territoire post carbone et d'une meilleure valorisation économique et sociale des ressources de ces territoires. Ce programme s'organise autour de quatre volets de recherche. Le premier volet de recherche porte sur l'analyse des flux alimentaires de chaque terrain, de la production locale aux volumes consommés, en passant par les aspects de transformation et de logistique. Le deuxième volet de recherche porte sur la gouvernance alimentaire. Il vise la description et l'analyse des dispositifs actuels de l'action publique territoriale, tout en ciblant des études de cas innovants dans la perspective d'identifier leurs caractéristiques. Le troisième volet de recherche interroge les modalités de construction de la ville et la gestion du foncier. Le dernier volet de recherche est une lecture systémique des trois précédents axes. Ce volet de recherche interdisciplinaire a pour fonction de mettre en lien l'ensemble des éléments d'analyse et résultats progressivement rassemblés dans les trois précédents volets de recherche, de manière à offrir une lecture d'ensemble des conditions de relocalisation spatiale et de reconnexion économique et sociale des systèmes alimentaires des métropoles étudiées. Ce stage fut intégré au programme FRUGAL dans le cadre du volet de recherche numéro 3.

³ Caen, Nantes, Rennes, Angers, Lorient, Poitiers pour le Grand Ouest et Lyon, Grenoble et Roanne pour la région Rhône-Alpes.

1.2 Reconsidérer l'agriculture dans les aires urbaines : quel sens donner à l'activité agricole, sa préservation, sa valorisation ?

Aborder l'agriculture dans les aires urbaines demande tout d'abord un regard quelque peu critique sur le terme « aire urbaine ». Au sens de l'INSEE, une aire urbaine est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (ou unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ont un emploi et travaillent dans le pôle ou dans les communes attirées par celui-ci. Seules les dynamiques urbaines sont prises en compte.

D'un point de vue géographique et économique, repenser l'agriculture et l'alimentation de ces grandes métropoles à l'échelle des aires urbaines nécessite d'intégrer l'activité agricole au développement de ces métropoles. L'espace agricole entoure ces zones urbaines mais cependant, le lien entre ces deux espaces géographiques (espace urbain, espace agricole) n'a cessé de diminuer. L'espace agricole proche des centres urbains est méconnu de ce dernier alors qu'il existe de nombreuses initiatives qui se développent afin de préserver et valoriser l'activité agricole. En termes d'aménagement du territoire, l'enjeu est de capter ces initiatives pour les intégrer dans le développement d'un territoire, pour les pérenniser et recréer du lien entre le milieu agricole et le milieu urbain. Dans la recomposition territoriale et spatiale de ces espaces, l'agriculture redevient une activité économique à développer, à soutenir et à valoriser pour rééquilibrer un territoire (l'aire urbaine) qui semble homogène selon la définition de l'INSEE mais qui en réalité présente de très nombreuses disparités démographiques, sociales et économiques.

Parler de l'agriculture dans les aires urbaines peut s'avérer complexe. Les chiffres parlent d'eux-mêmes. En France, on estime que près de 46 % des exploitations agricoles françaises étaient situées dans les aires urbaines en 2010 (Aubry, 2014). En s'arrêtant à ce simple chiffre, on pourrait finalement dire que l'agriculture en France serait presque pour moitié « urbaine » ou du moins en lien avec les grandes métropoles. Or, force est de constater que ce n'est pas le cas. Suivant les aires urbaines, un grand nombre de ces exploitations, pourtant proches des villes n'ont que très peu de liens, humains, économiques et commerciaux avec ces métropoles. Elles ne produisent pas pour la demande alimentaire de la ville, mais pour un modèle de production destiné à un marché global. Pour se reconnecter au

bassin de consommation important que représentent ces métropoles, ces exploitations périurbaines auraient intérêt à développer de nouveaux liens (d'approvisionnement, de services, etc.) avec ces grandes villes. Cela induirait une modification totale de leurs systèmes de production et de commercialisation. Cependant, ces exploitations situées aux abords des villes tournent le dos pour une grande partie à leur ville voisine car elles s'inscrivent pour la plupart d'entre elles, dans des filières longues où leurs débouchés économiques se trouvent généralement sur des marchés nationaux ou internationaux. Dans le cadre du programme FRUGAL, une typologie, réalisée par Maxime Marie, Michaël Bermond, géographes et Pierre Guillemain, doctorant en géographie, membres du laboratoire de recherche ESO (Espaces et Sociétés) permet d'appuyer cette observation. Ainsi, en suivant ce travail effectué à partir du recensement agricole de 2010, dans l'aire urbaine d'Angers, 1 990 exploitations, soit 82% de l'ensemble des exploitations de ce territoire étaient inscrites dans des filières longues en agriculture conventionnelle. Seules 106 exploitations, soit 4.4% de l'ensemble des exploitations étaient en agriculture biologique pour ce même mode de commercialisation. Dans l'aire urbaine de Lorient, 546 exploitations, soit 79,1% de l'ensemble étaient en filière longue et en agriculture conventionnelle. Seules 13 exploitations, soit 1,9% de l'ensemble étaient en filière longue et en agriculture biologique dans l'aire urbaine de Lorient. Enfin, dans l'aire urbaine de Nantes, 2 660 exploitations, soit 80% de l'ensemble étaient en filières longues en agriculture conventionnelle et seules 113 exploitations, soit 3,4% de l'ensemble des exploitations étaient en agriculture biologique pour ce même type de commercialisation.

Dans ces trois aires urbaines, les circuits courts y sont néanmoins présents. Pour l'aire urbaine de Nantes, le nombre d'exploitations en circuits courts en 2010 s'élevait à 543, soit 16,4 % de l'ensemble. Parmi elles, 7.2% de ces exploitations étaient en agriculture biologique. Dans l'aire urbaine de Lorient, le nombre d'exploitations en circuits courts en 2010 s'élève à 131, soit 19% de l'ensemble, et l'agriculture biologique à 5,6% des exploitations. Dans l'aire urbaine d'Angers, le nombre d'exploitations en circuits courts en 2010 s'élève à 330, soit 13,6% de l'ensemble, et l'agriculture biologique 6,9% des exploitations. Derrière ces chiffres se cache un grand nombre de réflexions à mener sur les dynamiques foncières et agricoles afin de repenser l'approvisionnement alimentaire de ces métropoles.

1.3 La politique foncière en France, quel bilan ?

Aujourd'hui, plus que jamais, le foncier agricole est affecté par les choix de politiques économiques qui sont fait depuis plus de 50 ans : celui de l'extension de la ville, de la course à la mobilité, de la course à la modernité et à la compétitivité. De fait, la question du foncier agricole devient de plus en plus un enjeu fondamental pour le développement de nos territoires. La ressource foncière, de par son utilité sociale mais également par sa dimension politique est devenu un enjeu stratégique fort pour le développement de nos territoires.

L'agriculture façonne le paysage et participe à l'aménagement et à l'économie de notre territoire. Repenser le foncier agricole nécessite de repenser aujourd'hui ces politiques d'aménagement, repenser le lien entre ville et campagne. Préserver et valoriser le foncier agricole devient une condition fondamentale pour assurer la pérennité de notre agriculture et notamment l'agriculture de proximité, locale et de qualité souhaitée par un plus grand nombre d'acteurs. Longtemps mise de côté par les pouvoirs publics, parfois négligée, cette agriculture de proximité contribue à la qualité de vie des villes par ses aménités vertes, de par sa production locale en produits frais. Ainsi, l'activité agricole redevient un enjeu majeur dans les politiques de la ville. A la fois par l'entrée alimentaire, car de plus en plus de monde aspire à manger local et de qualité mais également par l'entrée foncière car les villes grignotent toujours plus de terres agricoles. Relocaliser l'agriculture est en vogue dans les politiques publiques. Cependant, cette volonté se heurte parfois à des conflits et des intérêts fonciers qui privilégient développement économique au détriment d'une véritable politique alimentaire et foncière locale afin de favoriser le développement de l'agriculture de proximité dans les espaces périurbains. Néanmoins, depuis la fin de la seconde guerre mondiale, une politique foncière a été mise en place grâce à des outils de régulations du foncier agricole sans toutefois réussir à maîtriser et à conjuguer développement économique et développement agricole.

La question de la ressource foncière et de la préservation des terres agricoles remontent en France à la sortie de la deuxième guerre mondiale. A cette époque, il fallait repenser l'économie du pays. L'urgence était de nourrir une population affamée par six années de guerre. L'agriculture était essentiellement une agriculture paysanne, les campagnes étaient relativement pauvres, reculées. Moderniser l'agriculture semblait donc une nécessité. Ainsi, en 1946, le statut du fermage et du métayage constitua la première marque d'intégration de l'agriculture dans l'économie. Le statut du fermage est un type de bail rural dans lequel un propriétaire foncier confie à un agriculteur (fermier) le soin de cultiver ses

terres en échange d'un loyer annuel. Le statut du fermage devait permettre de moderniser l'agriculture. Il assurait la stabilité des structures foncières des exploitations en location et garantissait une certaine stabilité.

Dans les années 60, l'agrandissement des fermes, soutenu par une politique de remembrement et de restructuration des exploitations agricoles a permis le développement d'une agriculture productiviste, intensive. Deux lois d'orientation furent votées au début des années 60, les lois Pisani dont l'objectif était de faciliter la modernisation des structures agricoles. Ces lois ont consolidé également le statut du fermage en élargissant notamment les possibilités de modernisation de l'exploitation par le fermier (comme des travaux de drainage ou d'irrigation par exemple). Ces lois assuraient au fermier une continuité dans l'exploitation de la terre, comme dans son loyer, l'incitant à penser à moyen voire à long terme sa production et donc à réaliser des investissements productifs. Par ailleurs, ces lois ont créé la SAFER. Ces structures, au nombre de 26 et sous tutelles du ministère des Finances et de l'Agriculture vont se voir doter d'un droit de préemption pour orienter le marché des terres. Ces structures sont mises en place afin d'encadrer le marché foncier agricole. Elles ont une mission de régulation du marché, notamment via l'exercice du droit de préemption, afin que des terres soient disponibles pour des agriculteurs jugés prioritaires (installations) et afin de limiter la spéculation foncière. L'État se dote d'outils permettant de maîtriser ces transferts fonciers et d'empêcher qu'un blocage de l'accès à la terre n'entrave pas le développement agricole, via les contraintes d'accès à la propriété notamment.

En 1967, la loi d'orientation foncière est votée avec la mise en place des plans d'occupation des sols ainsi que les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU). Cette loi crée des zones non-constructible (NC) puis agricole (A) afin de protéger l'espace agricole. Ce classement était supposé garantir la pérennité des terres agricoles. Néanmoins, la loi n'excluait pas le recours aux zones (NA) dites d'urbanisation future, qui permettait de constituer des réserves foncières sur des zones agricoles. En réalité, dans les années 60, en pleine période de croissance démographique et de développement économique, ces espaces NA ont été pensées comme des réserves foncières capables d'accueillir des zones d'activité, des logements etc. A cette époque le développement économique primait sur les questions environnementales et un certain laisser-faire s'est installé dans les politiques d'aménagement.

Dans les années 70, le statut du fermage fut complété afin de conforter la stabilité et la liberté d'investissement des fermiers. En 1970 sont institués les baux ruraux à long terme de 18 à 25 ans. En 1973, une aide spécifique, la dotation jeune agriculteur (DJA) est mise en place pour faciliter l'installation de jeunes âgés de moins de 35 ans s'engageant à être agriculteur pendant cinq ans dans les zones de montagnes et défavorisées. Cette aide est étendue en 1976 à l'ensemble du territoire national. L'objectif de cette aide était de faciliter les transmissions des exploitations et l'accès à la terre. Au début des années 80, le modèle agricole français est en crise (surproduction, effets néfastes sur l'environnement, diminution nombre d'agriculteurs). En parallèle à cette crise, la question du foncier émerge autour de nouvelles attentes non agricoles de la part de la société civile. Les campagnes, et notamment les campagnes périurbaines (re)deviennent attractives par leur vocation paysagère, environnementale et récréatives (Le Caro, 2009).

Les années 90 constituent un tournant dans les politiques agricoles et foncières en France. L'agriculture est perçue comme une activité multifonctionnelle de l'espace rural qui rend de plus en plus conflictuelle la question foncière. Ainsi, le poids croissant accordé aux questions environnementales émergent dans les politiques publiques. Le contrôle du foncier agricole par la profession s'est ouvert peu à peu à d'autres acteurs. A cette période, notamment par la loi d'orientation de l'agriculture en 1999, les pouvoirs publics s'intéressent de plus en plus aux questions agricoles. Durant les années 90, plusieurs lois agricoles sont votées et mises en place. En 1990, la loi d'avenir pour l'agriculture reconnaît aux SAFER la mission de développement rural pour apporter leur service auprès des collectivités (recueil de promesses de vente, gestion du patrimoine agricole, gestion des droits de préemption). Cette structure est ainsi vue comme un outil au service du développement territorial. En 1995, la loi de modernisation de l'agriculture crée des commissions départementales d'orientation de l'agriculture (CDOA) qui a eu pour objectif d'assurer la coordination au niveau départemental des différents instruments des politiques agricoles. En 1999, la loi d'orientation pour l'agriculture crée les zones agricoles protégées (ZAP) ainsi que la création des documents de gestion de l'espace agricole et forestier. Cette série de lois et d'outils juridiques pour préserver le foncier agricole est suivie en 2000 par la loi de solidarité et de renouvellement urbain (SRU). Cette loi dans la continuité de la loi d'orientation foncière de 1967 vise à intégrer davantage les questions agricoles dans les plans d'urbanisme et notamment la question de la préservation du foncier agricole.

La loi SRU du 13 décembre 2000 inscrit dans les documents d'urbanisme la notion d'«économiser l'espace ». Les collectivités territoriales doivent fixer des objectifs chiffrés en matière de préservation du foncier agricole. La loi inscrit le principe d'économie spatiale. Deux documents d'urbanisme sont mis en place. Les PLU remplacent les POS et les SCoT remplacent les SDAU. Au sein des SCOT, le rapport de présentation du SCOT doit présenter une analyse de la consommation d'espaces au cours des dix dernières années. Le PADD fixe des objectifs de politique de mise en valeur des espaces agricoles. Dans le PLU, une analyse de la consommation d'espaces agricoles dans le rapport de présentation doit être également réalisée. De plus, il fixe des objectifs de modération de la consommation d'espace et de lutte contre l'étalement urbain.

La loi sur le développement des territoires ruraux, dite Loi DTR en 2005 met en place d'un dispositif innovant de protection des terres agricoles : Les périmètres de mise en valeur et de protection des espaces naturels et forestiers dits PAEN. Les collectivités se dotent d'équipes techniques pour répondre à leurs nouvelles compétences (observatoires, diagnostics de territoires, etc.). A l'image des ZAP, cet outil n'a aujourd'hui pas rencontré beaucoup de succès. Aujourd'hui encore, peu de collectivités utilisent ces outils. Par ailleurs, la loi de 2005 indique qu'1/3 des sièges d'administrateurs dans les SAFER doivent être réservés aux collectivités locales. Avec la décentralisation, les collectivités ont acquis des compétences en matière d'urbanisme. Avec le Grenelle de l'environnement et la montée de la préoccupation environnementale dans la société civile est créée en 2006 les baux ruraux environnementaux qui visent à imposer des pratiques plus respectueuses de l'environnement. En 2010, la loi de modernisation de l'agriculture fixe comme objectif de réduire de moitié à l'échelle nationale d'ici 2020 le rythme d'artificialisation des terres agricoles. Elle crée des observatoires départementaux de la consommation des espaces agricoles et forestiers. Ces observatoires mesurent le phénomène de perte des surfaces agricoles. Il est décliné dans chaque département par une commission départementale de la commission des surfaces agricoles. De plus, cette loi met en place des programmes régionaux d'agriculture durable (PRAD). Ce document a pour objectif de fixer les grandes orientations de la politique agricole, agroalimentaire et agro-industrielle de l'Etat à l'échelle régionale en prenant en compte les spécificités des territoires et l'ensemble des enjeux économiques, sociaux et environnementaux.

En 2014 est votée la loi ALUR. Cette loi tend à favoriser le reclassement en zones naturelles des anciennes zones à urbaniser. En effet, une collectivité qui prévoit de modifier

son PLU pour urbaniser une zone 2AU (zones naturelles non équipées destinées à une urbanisation future) devra prendre une délibération motivée démontrant que cette ouverture à l'urbanisation est rendue nécessaire par un tissu urbain qui n'offre pas d'autres possibilités à la construction. De plus, la loi prévoit que les zones classées 2AU qui n'auront pas fait l'objet d'un projet d'aménagement ou d'acquisition foncière au bout de 9 ans devront être reclassées en zones naturelles ou agricoles. Par ailleurs, la loi d'avenir pour l'agriculture et l'alimentation de 2014 met en place les projets alimentaires territoriaux qui visent à renforcer l'alimentation de nos populations.

Depuis le début des années 2000, le cadre législatif a quelque peu évolué et il est ainsi devenu plus contraignant pour les acteurs. Les questions agricoles et foncières sont parties intégrantes des politiques de développement territorial. La loi impose les pouvoirs publics d'intégrer les questions agricoles et foncières dans leurs politiques de développement territorial. Les documents d'urbanisme, au regard des dernières lois, prennent davantage en compte la multifonctionnalité de l'agriculture (préservation des paysages, qualité de l'eau, alimentation locale etc.). De fait aujourd'hui, cet intérêt nouveau pour les questions agricoles, foncières et alimentaires de la société civile conduit les collectivités locales à construire des projets agricoles et alimentaires dans leurs politiques territoriales. Cette volonté impose de reconsidérer l'approche économique de l'agriculture. En effet, l'agriculture de proximité aujourd'hui est créatrice d'emplois, elle participe au développement local du territoire. Cependant, les politiques de relocalisation de l'agriculture, les projets agri-urbains ne peuvent trouver place dans les politiques de développement territorial que si parallèlement une véritable politique foncière, rigoureuse est mise en place avec une réelle et profonde volonté de maintenir des espaces agricoles dynamiques aux abords des espaces urbains.

1.4 La question foncière intégrée aux politiques territoriales des collectivités locales

1.4.1 Les collectivités locales se réapproprient l'agriculture comme levier de développement territorial

Ca cadre législatif a donné aux collectivités locales davantage de moyens pour gérer leur espace agricole. De fait, elles jouent un rôle déterminant pour préserver les terres agricoles puisqu'elles définissent la vocation des terres sur le long terme dans le cadre d'un projet global pour le territoire. Le plan local d'urbanisme (PLU) et le schéma de cohérence territoriale (SCoT) permettent de réglementer l'usage des sols, et de limiter la consommation et le mitage du foncier agricole. Le PLU régleme de manière à préciser la vocation de chaque parcelle à l'échelle communale ou intercommunale alors que le SCoT définit les grandes orientations à l'échelle d'un bassin de vie. Au-delà de définir l'usage qui sera fait des terres, ces documents ont vocation à proposer un projet de développement d'un territoire en croisant l'ensemble des enjeux auxquels il doit faire face. Dans la première génération des SCoT, l'argument du développement économique, de l'attractivité primait sur les enjeux agricoles bien, que dans une grande part la préservation et la valorisation des terres agricoles y étaient mentionnées dans les projets de développement durable (PADD). Or, dans les faits peu de moyens et d'actions furent mis en place afin de mettre en place une réelle politique de préservation des terres agricoles intégrées au projet de territoire des SCoT. Les documents d'urbanisme tentent aujourd'hui d'intégrer une vision multifonctionnelle de l'agriculture et ont vocation à imbriquer davantage les espaces naturels, agricoles et urbains dans leur planification territoriale.

Les collectivités territoriales cherchent davantage à intervenir dans le champ de l'agriculture et du développement agricole. Plusieurs éléments viennent expliquer ce constat. Une part croissante des populations à vouloir consommer des produit locaux, l'étalement urbain, la diminution du nombre agriculteurs etc. Ces tendances obligent d'une certaine manière les collectivités à se positionner sur des champs auxquels elles n'avaient historiquement pas les compétences (exemple: l'alimentation). Au de-là des questions agricoles, la préservation des ressources, la protection de la qualité de l'eau et de la biodiversité sont devenus des enjeux importants pour les élus locaux. Aujourd'hui, la gestion du foncier, la restauration collective, le développement des filières locales sont des domaines d'actions dans lesquels les collectivités doivent se mobiliser pour répondre aux enjeux liés à

l'urgence écologique, économique et politique que représente aujourd'hui l'avenir de l'agriculture en France. Les collectivités, à l'image de Nantes métropole par exemple, en viennent aujourd'hui à aborder la maîtrise du foncier, la structuration des filières locales en circuits courts et la question du renouvellement des agriculteurs. Les collectivités cherchent également à davantage maîtriser les flux d'approvisionnements. Il semble nécessaire d'accompagner les collectivités pour les aider à articuler aménagement urbain et développement agricole.

La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAAF) d'octobre 2014 a créé la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) qui a remplacé la commission départementale de consommation des espaces agricoles (CDCEA) créée en 2010. C'est le département qui pilote cette commission. Cette commission rassemble un grand nombre d'acteurs (conseil départemental, élus, Chambre d'agriculture, DDTM, SAFER, associations environnementales etc.). Le champ de compétence de cette nouvelle commission a été élargi à la préservation des espaces naturels et forestiers. La CDPENAF peut être consultée pour toute question relative à la réduction des surfaces agricoles, naturelles, forestières. Elle émet, dans les conditions définies par le code de l'urbanisme, un avis sur l'opportunité, au regard de l'objectif de préservation des terres naturelles, agricoles ou forestières, de certaines procédures d'urbanisme. La CDPENAF associe des représentants de l'Etat, des collectivités territoriales, des professions agricoles et forestières, de la Chambre d'agriculture, d'une association locale affiliée à un organisme national à vocation agricole et rurale, des propriétaires fonciers, des notaires, des associations agréées de protection de l'environnement, de la fédération départementale des chasseurs et de l'INAO. Cette démarche semble intéressante car elle réunit un grand nombre d'acteurs afin d'évoquer la problématique de la préservation du foncier agricole mais cela reste qu'un avis consultatif donc peu pris en compte. Par exemple, lors de la révision du SCoT Nantes Saint-Nazaire, la CDPENAF a émis un avis défavorable au SCoT Nantes Saint-Nazaire en raison de l'implantation de l'aéroport de Notre Dame des Landes. Cependant, cet avis n'a pas été pris en compte. On voit ainsi dans cet exemple toute l'ambiguïté qu'il existe autour de l'intégration du foncier agricole dans les politiques territoriales. Alors qu'il existe une volonté croissante dans les documents d'urbanisme de réduire la consommation des espaces agricoles, de protéger les espaces de production, la volonté politique se traduit bien souvent de manière trop imprécise dans les documents d'urbanisme. Encore aujourd'hui, un certain « flou » existe

autour de la préservation du foncier agricole et notamment dans les espaces périurbains où la pression foncière est forte.

Les collectivités locales s'engagent tout de même aujourd'hui à développer davantage les outils de préservation mis à leur disposition. Au regard de la législation, deux outils existent : Les zones agricoles protégées (ZAP) et les périmètres de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers (PEAN).

1.5 Les différents outils mis à disposition des collectivités

1.5.1 Les zones agricoles protégées

La zone agricole protégée (ZAP) est un outil créé en 1999 qui permet de protéger durablement les espaces agricoles. La mise en place d'une ZAP s'impose aux documents d'urbanisme en tant que servitude d'utilité publique. L'initiative de lancer une procédure de ZAP peut être prise par les communes et les communautés de communes mais également par le préfet. Ce dispositif peut être utilement mis en œuvre en complément d'autres outils de stratégie territoriale. Les zones agricoles protégées ont été créées par la Loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999. La ZAP a ainsi pour but de protéger l'espace agricole et forestier, en milieu périurbain. L'article L112-2 du Code rural précise les deux critères pour le classement des espaces agricoles. En effet, cet outil permet de classer en zone agricole protégée, les espaces agricoles dont la préservation présente un intérêt général en raison de la qualité de leur production, soit de leur situation géographique.

L'instauration d'une ZAP a pour effet de protéger durablement l'usage agricole des terres concernées. Dans les communes dotées d'un document d'urbanisme, la ZAP est annexée au document auquel elle s'impose. Dans les communes non dotées de document d'urbanisme, tout changement d'affectation ou de mode d'occupation du sol qui altère durablement le potentiel agronomique, biologique ou économique d'une ZAP peut être autorisé seulement si la Chambre d'agriculture et la Commission départementale d'orientation de l'agriculture (CDOA) donnent toutes deux un avis favorable. Le Préfet peut prendre lui-même l'initiative de la création d'une ZAP, mais les collectivités peuvent aussi la lui proposer. La proposition peut être faite par une ou plusieurs communes, par un EPCI compétent en matière de Plan local d'urbanisme (PLU) ou par un EPCI compétent en matière de Schéma de cohérence territoriale (SCoT) tel que les syndicats mixtes. Le dossier de

proposition de ZAP est constitué de trois parties : un rapport de présentation, contenant une analyse détaillée de la zone concernée (caractéristiques agricoles etc.), et précisant les raisons de la protection et de la mise en valeur (plan de situation, consultation, concertation). Il contient également un plan délimitant la zone au niveau parcellaire ainsi qu'un plan de situation. Une fois le dossier réalisé, il doit être soumis aux conseils municipaux des communes concernées et à l'avis de la Chambre d'agriculture et à la CDOA. Il est ensuite soumis à enquête publique. La ZAP est ensuite créée en deux étapes : par les délibérations par accord de l'ensemble des conseils municipaux concernés tout d'abord et ensuite par arrêté préfectoral. Par la suite, l'ensemble des documents sont tenus à disposition du public en préfecture et dans les communes, et font l'objet de mesures de diffusion d'affichage de l'arrêté pendant un mois dans chaque mairie. Il existe un cas particulier concernant les aires d'appellation d'origine car si le périmètre de préservation concerne tout ou partie d'une aire d'appellation d'origine (ZAP Sud Loire) alors l'Institut National de l'Origine et de la Qualité (INAO) est consulté sur le dossier de création de la ZAP. De plus, l'Institut peut être consulté par le Préfet sur les changements d'affectation ou de mode d'occupation des sols. Au 1er mars 2014, le Ministère de l'Agriculture dénombrait 42 ZAP créées, correspondant à environ 29 700 ha. Selon les mêmes chiffres, il y avait 25 ZAP au 1er mars 2012 et 34 au 1er mars 2013 ce qui témoigne d'une (très) légère augmentation.

1.5.2 Les périmètres de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers

Les périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN ou PEAN) sont issus de la loi relative au développement des territoires ruraux (DTR) de 2005. Contrairement à la ZAP, cet outil permet à la fois d'avoir une maîtrise foncière et un projet de développement et d'aménagement sur le territoire au sein du périmètre. La notion de concertation avec l'ensemble des acteurs concernés y figure également comme une obligation. La loi ne définit pas l'espace géographique concerné. Elle exclut seulement de ces périmètres les zones urbaines ou identifiées comme « à urbaniser » dans les POS et PLU et les zones d'aménagement différé (ZAD). Les départements et les intercommunalités peuvent souhaiter utiliser les PAEN pour approfondir des politiques qu'ils ont déjà mises en place, que ce soit dans le domaine foncier ou dans le domaine des politiques agricoles et forestières périurbaines.

1.6 Alimenter les villes, nouvel enjeu pour l'aménagement du territoire

1.6.1 Le retour d'une géographie de l'alimentation

En France, en 2010, 75% de la surface agricole utile sont situées en aire urbaine (Terrieux, 2014). Par le passé, les questions alimentaires n'ont jamais été un grand sujet d'études pour les géographes et aménageurs. La géographie de l'alimentation s'est en effet fréquemment penchée sur l'étude des crises alimentaires observées dans les pays sous-développés. Dans les pays développés, la géographie de l'alimentation s'est longtemps résumée à étudier seulement les pratiques alimentaires de nos sociétés liées aux différences culturelles et/ou religieuses (Fumey, 2010). De plus, depuis la fin de la seconde guerre mondiale, l'évolution de nos pratiques alimentaires a souvent été perçue comme le reflet d'une société mondialisée où les pratiques alimentaires d'une société rurale basée sur l'autoconsommation ont laissé place à une société majoritairement urbaine dans laquelle les pratiques alimentaires se résument très souvent à la consommation de produits standardisés. La mondialisation, dans un contexte où notre société s'urbanise de plus en plus a profondément changé nos habitudes alimentaires et a bouleversé nos rapports à l'alimentation. Aujourd'hui de plus en plus de personnes se tournent davantage vers des productions locales et de qualité. Cette consommation locale tend à se démocratiser au sein de la société. Jusqu'à présent un marché de « niches », ces filières courtes inspirent de plus en plus de monde issus de tout milieu social. Bien qu'il y ait des réflexions, cette démocratisation nécessite encore être approfondie notamment dans l'accessibilité à des produits locaux et de qualité pour des populations aux revenus modestes.

Depuis une dizaine d'années, de nombreux acteurs des sciences sociales et humaines s'intéressent à nouveau aux questions liées à l'alimentation. Il existe un renouveau dans les études géographiques sur l'alimentation. Par ailleurs, depuis quelques années, l'alimentation des sociétés occidentales est de plus en plus analysée à travers l'aspect qualitatif de notre alimentation. Les récents scandales écologiques, sanitaires très médiatisés ont alerté les consommateurs sur les pratiques alimentaires et sur la qualité des produits consommés. De nombreuses associations de consommateurs se créent à la recherche d'une consommation locale. Une part de la société civile voit dans les enjeux agricoles une source d'engagement, un espace libre pour faire entendre leurs revendications, leurs convictions. Face à l'étalement urbain, au développement des projets économiques parfois contestés, à l'agriculture

industrielle, la société civile s'organise et s'investit de plus en plus dans le champ de l'agriculture et de l'alimentation et ce dans les espaces urbains et périurbains qui conjuguent pression foncière et crise agricole. Par exemple, dans le vignoble nantais, un collectif a été créé pour avertir de l'usage des pesticides aux abords des écoles. Parents d'élèves, citoyens sont inquiets de voir nos enfants jouer dans des zones exposées aux produits chimiques. Ces initiatives foisonnent et viennent alerter les pouvoirs publics. Dans ce contexte, d'une manière générale, l'alimentation se politise aujourd'hui. Elle est redevenue un enjeu majeur, à la fois économique, social et culturel. Les élus et les collectivités cherchent à intégrer dans leurs politiques ces questions auxquelles par le passé ne s'y intéressaient pas forcément. Ce nouvel enjeu alimentaire vient bouleverser la gouvernance locale dans le sens où elle invite à repenser les systèmes alimentaires locaux. Derrière cette question se cache de véritables enjeux liés au développement de nos territoires urbains et périurbains.

L'alimentation est liée à un territoire, un savoir-faire. Elle doit être analysée au sein d'un système à part entière, ce qui fait d'elle une réelle question géographique. Elle est conditionnée par les systèmes de production, de transformation et de distribution. Ainsi, elle doit être analysée à une échelle beaucoup plus large que les simples pratiques alimentaires.

1.6.2 Le Projet Alimentaire Territorial

Le projet alimentaire territorial (PAT) issu de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt de 2014 tend à répondre à cette dynamique. C'est un outil à disposition des collectivités territoriales. Ce projet territorial vise à renforcer l'agriculture locale, renforcer l'identité culturelle du terroir par la valorisation des productions locales. Il vise à structurer et mettre en œuvre un système agricole et alimentaire territorial approvisionnant un bassin de consommation en produits locaux et de qualité, par le soutien à l'installation des agriculteurs, le développement des circuits-courts, l'introduction de produits bio et locaux dans la restauration collective... Cet outil peut être intéressant car il permet de rassembler un grand nombre d'acteurs autour de la question agricole et alimentaire (collectivités, agriculteurs, citoyens, acteurs de la restauration collective, les industries agro-alimentaires, les acteurs de la grande distribution, les structures agricoles etc.) Les collectivités sont donc libres d'opter ou non pour ce genre de démarche. La mise en place d'un tel projet demande plusieurs prérogatives. Tout d'abord, il doit venir d'une volonté politique forte, souvent par le biais d'un élu, de développer l'agriculture locale. De plus, ce

projet demande une offre locale satisfaisante en produits locaux, biologiques. Il nécessite un certain nombre d'agriculteurs déjà engagés en circuits de proximité etc. Bien qu'ils permettent de réunir un grand nombre acteurs très divers autour des questions de développement agricole, les PAT ne peuvent pas répondre à tous les enjeux et notamment aux enjeux fonciers. Ainsi il serait peut-être plus judicieux pour une collectivité de se pencher d'abord à la question de la préservation du foncier agricole dans leur territoire avant de réfléchir à la mise en place d'un projet alimentaire territorial. Nantes métropole a engagé cette démarche car son territoire présente des caractéristiques favorables à la mise en place d'un tel projet. En effet, il existe un réseau associatif important, une dynamique soutenue en agriculture biologique ainsi qu'une demande sociale abondante en produits locaux et biologiques.

Schéma 1: les différents acteurs du projet alimentaire territorial



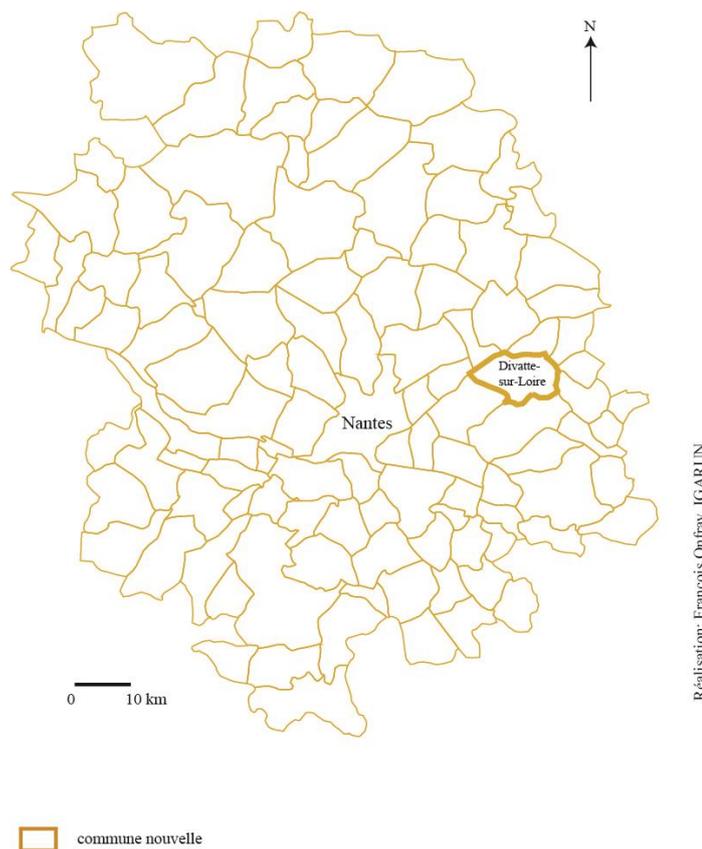
Source : <http://agriculture.gouv.fr>

Ce projet ne vise pas à tendre à l'autosuffisance alimentaire de nos villes. Il serait d'ailleurs utopique de le croire. Néanmoins la relocalisation de l'agriculture doit être comprise comme le moteur d'une dynamique de relocalisation alimentaire intelligente, qui cherche à économiser les terres tout en optimisant la production en fonction du type de sol, du climat et en minimisant les impacts environnementaux tout au long de la chaîne d'approvisionnement alimentaire plutôt qu'un objectif en soi. Certes, la relocalisation de l'agriculture est un processus lent mais il ouvre la voie à une prise de conscience de l'impact de notre consommation alimentaire sur l'environnement, et il encourage un mode de production agricole plus durable.

1.7 Le regroupement de communes, une opportunité pour la préservation des terres agricoles ?

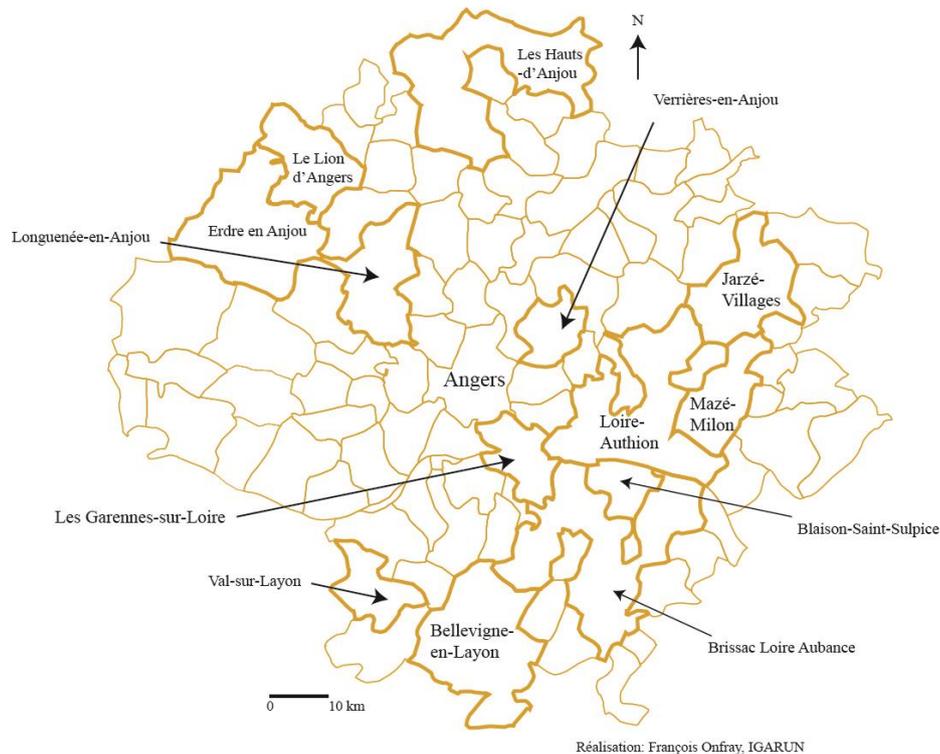
Le regroupement des communes invite à repenser la question foncière. Depuis la loi NOTRe de 2015, une nouvelle organisation administrative et territoriale est en cours. Il s'avère que le département du Maine-et-Loire fait figure d'exemple dans cette démarche. Après le regroupement de 207 communes en 35 communes nouvelles en 2015 et 2016, le département, compte depuis le 1er janvier 2017 186 communes au lieu de 358 auparavant selon l'INSEE.

Carte 2: regroupement de communes dans l'aire urbaine de Nantes



Dans l'aire urbaine de Nantes, seule une commune nouvelle a été créée. En effet, les communes de Barbechat et de la Chapelle-Launey au nord-est de Nantes ont fusionné pour donner naissance à la commune nouvelle de Divatte-sur-Loire.

Carte 3: regroupement de communes dans l'aire urbaine d'Angers



 communes nouvelles au 1er Janvier 2017

Dans l'aire urbaine d'Angers, 53 communes se sont regroupées pour donner naissance à 13 nouvelles communes. Ainsi, la commune de Brissac Loire Aubance regroupe les communes des Alleuds, Brissac Quincé, Charcé St-Ellier sur Aubance, Chemellier, Coutures, Luigné, Saint-Rémy la Varenne, Saint Saturnin-sur-Loire, Saulgé-l'Hôpital, Vauchrézien. La nouvelle commune Les Hauts d'Anjou regroupe les communes de Brissarthe, Champigné, Cherré, Contigné, Marigné, Quérré et Soeudres. La commune Les Garrennes-sur-Loire regroupe Juigné-sur-Loire, Saint-Jean-des-Mauvrets. Verrières en Anjou est une nouvelle commune créée au Nord-Est d'Angers qui regroupe les communes de Pellouailles-les-Vignes et de Saint-Sylvain d'Anjou. Le Lion d'Angers a fusionné avec la commune d'Andigné pour ne former qu'une seule commune. Mazé-Milon regroupe la commune de Fontaine-Milon et Mazé. La commune de Loire Authion regroupe les communes de Andard, Bauné, Brain-sur-L'Authion, Corné, La Bohalle, La Daguenière et Saint-Mathurin-sur-Loire. Jarzé-Villages regroupe les communes de Beauvau, Chaumont d'Anjou, Jarzé et Lué-en-Baugeois. La nouvelle commune de Bellevigne-en-layon regroupe les communes de Champ sur Layon, Faveraye-Mâchelles, Faye d'Anjou, Rablay-sur-Layon et Thouarcé. Longuenée-en-Anjou

regroupe La Meignanne, La Membrolle-sur-Longuenée, Le Plessis-Macé, Pruillé. Blaison-Saint-Sulpice regroupe, Blaison Gohier et saint Sulpice. Val-sur-Layon regroupe les communes de Saint-Aubin-de-Luigné et Saint-Lambert-du-Lathay. Enfin la commune d'Erdre en Anjou regroupe Brain-sur-Longuenée, Géné, La Pouëze et Vern d'Anjou.

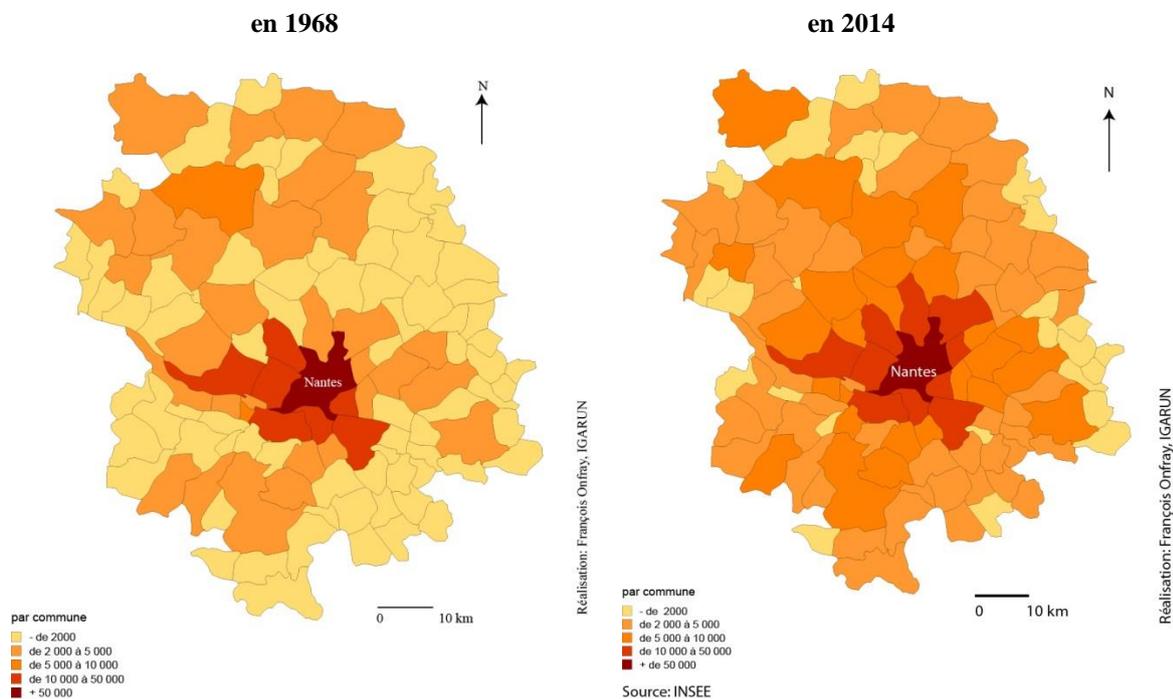
La plupart de ces communes sont des communes de faible densité. Auparavant, le budget de ces communes ne permettait pas forcément de mettre en place des projets locaux capables de répondre aux problématiques agricoles. A l'échelle communale, la mise en place d'un projet local semble complexe. En effet, les communes rurales au sens de l'Insee, c'est-à-dire de moins de 2000 habitants qui représentent 65 % des communes de l'aire urbaine d'Angers avant ce redécoupage territoriale n'avaient ni les moyens financiers ni techniques pour répondre aux problématiques agricoles (préservation, portage foncier etc.). Cela peut sembler paradoxal car dans ces communes l'activité agricole domine. Cette nouvelle géographie administrative devrait permettre à l'avenir de traiter davantage ces problématiques. Aujourd'hui, le regroupement des communes autour d'une agglomération telle qu'Angers peut être un levier important dans les réflexions portant sur la relocalisation de l'agriculture à l'échelle d'une aire urbaine. Ainsi, la fusion des communes implique le regroupement de moyens, l'agrandissement des périmètres communaux est plus favorable à une bonne gestion de l'activité agricole. Tous ces facteurs devraient encourager le développement de projets agricoles. Certains regroupements de communes atteignent plus de 10 000 habitants (Brissac Loire Aubance et Loire Authion) ce qui renforce le poids politique de ces communes dans la gouvernance locale. Demain, cette nouvelle organisation territoriale laisse penser que les enjeux fonciers et alimentaires seront peut-être pris en compte dans les politiques de planification territoriale, là où, auparavant, dans ces communes rurales, elles y étaient généralement absentes. Ainsi, l'agrandissement des périmètres communaux facilitera peut-être la mise en place des outils de préservation tels que les ZAP et PEAN.

Partie 2 : les dynamiques démographiques et agricoles dans les aires urbaines de Nantes, Lorient et Angers

Cette analyse est à croiser avec les différentes politiques foncières et agricoles qui ont été menées en France depuis les années 60 (partie1). Ces trois aires urbaines présentent des dynamiques démographiques et agricoles différentes.

2.1 Une augmentation constante de la population dans ces trois aires urbaines

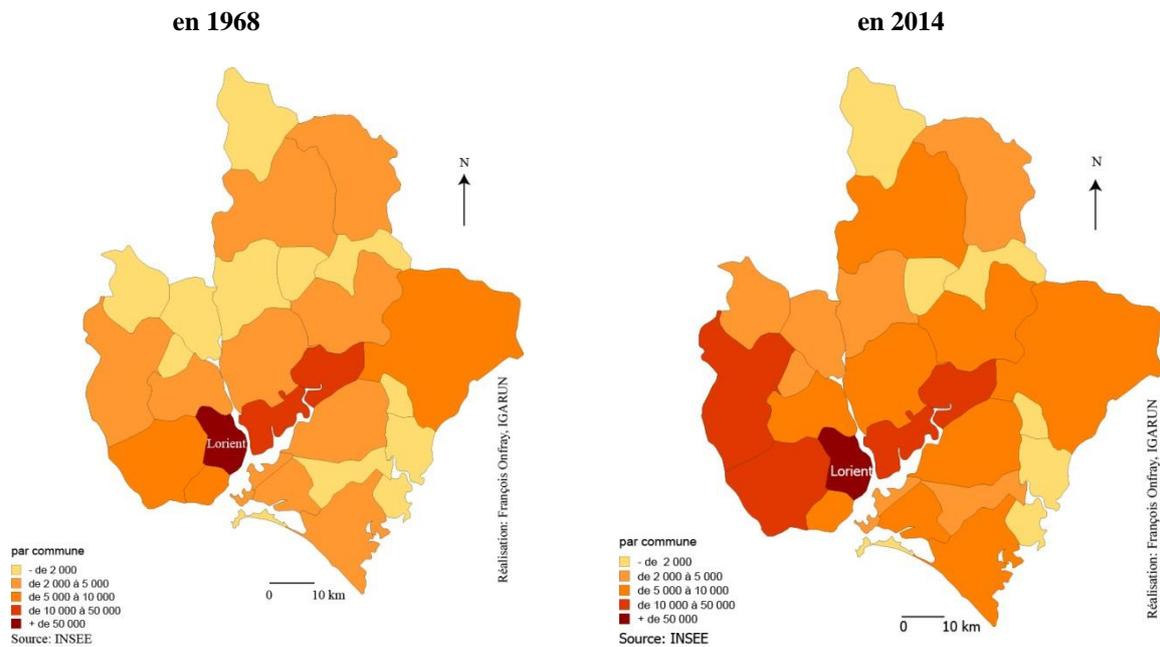
Carte 4: évolution de la population de l'aire urbaine de Nantes



Les deux cartes ci-dessus témoignent d'une forte attractivité de l'agglomération nantaise. L'attractivité de l'aire urbaine nantaise est visible sur l'ensemble de son territoire. A part quelques communes, éloignées de la métropole nantaise, l'ensemble des communes de l'aire urbaine nantaise a gagné en population mais à des rythmes relativement différents. L'augmentation de la population ne s'est pas concentrée uniquement sur l'agglomération

nantaise. Néanmoins les communes limitrophes à Nantes ont vu leur population considérablement augmenter entre la fin des années 60 à aujourd’hui. Ainsi des communes telles que Carquefou située au Nord-Est de Nantes, comptait 3 744 habitants en 1968, elle en comptait 18 893 habitants en 2014. La Chapelle sur Erdre, commune voisine de Carquefou recensait quant à elle 2 878 habitants en 1968. En 2014, elle en comptait 19 120 . Au sud de la métropole Nantaise, la commune de Vertou recensait 12 089 habitants en 1968, elle en comptait 23 104 en 2014.

Carte 5: évolution de la population de l'aire urbaine de Lorient

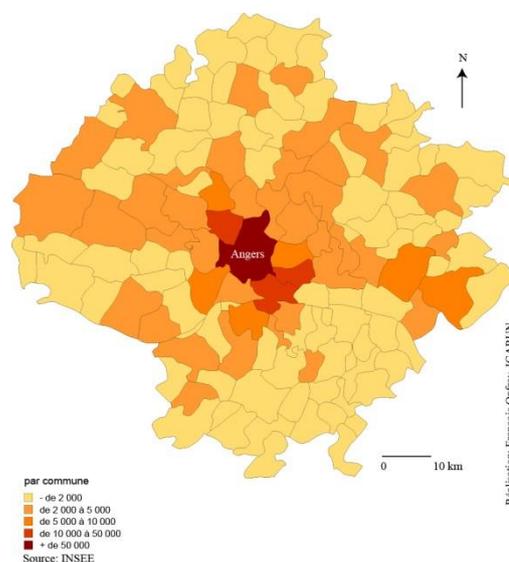
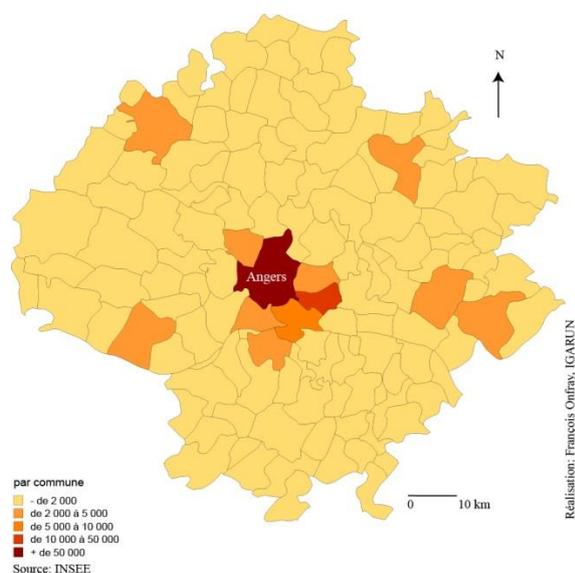


L’aire urbaine de Lorient ne connaît pas les mêmes dynamiques démographiques que Nantes et Angers. L’augmentation de la population s’est essentiellement concentrée dans les communes littorales. Ainsi, Guidel, recensait 3 367 habitants en 1968, elle en comptait 11 069 en 2014. Ploemeur comptait 7089 habitants en 1968, elle en comptait 18 055 en 2014.

Carte 6: évolution de la population de l'aire urbaine d'Angers

en 1968

en 2014



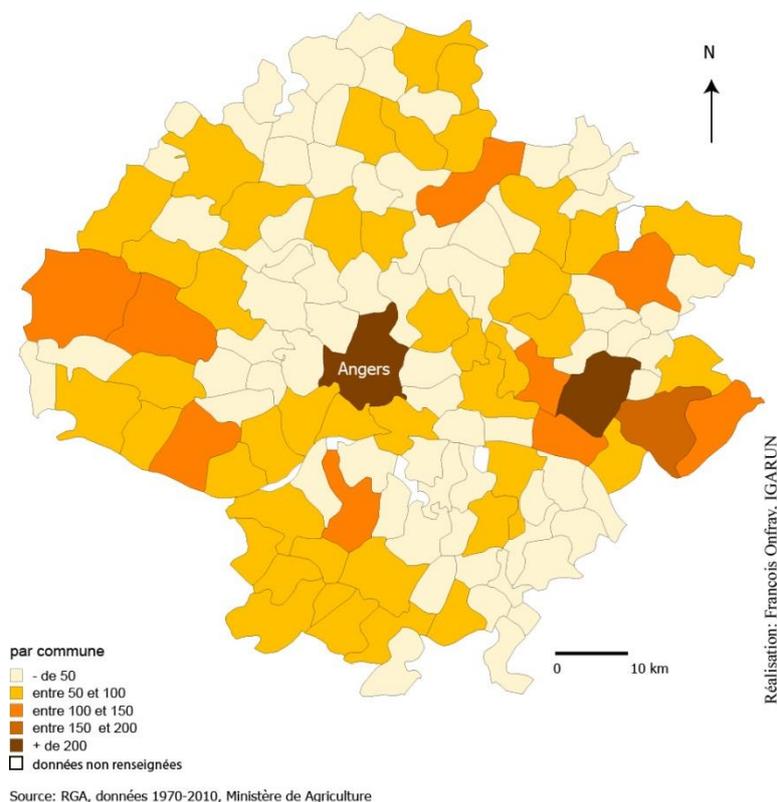
L'aire urbaine d'Angers, des trois terrains d'études observés constitue l'aire regroupant le plus grand nombre de communes (133 communes). Hormis la ville d'Angers, qui a vu sa population augmenter entre 1968 et 2014, l'augmentation de la population de l'aire urbaine d'Angers s'est essentiellement effectuée sur des communes rurales et sur quelques communes limitrophes à la ville d'Angers. Ainsi, Avrillé, au Nord d'Angers comptait 4 603 habitants en 1968. Elle en comptait 13 251 en 2014. Cette évolution de la démographie peut s'expliquer par deux facteurs. Tout d'abord comparée à l'agglomération nantaise, par exemple, l'aire urbaine angevine n'enregistre pas les mêmes dynamiques urbaines. Cela s'explique également par les politiques menées dès les années 1970 dans l'aire urbaine d'Angers. Très tôt, les pouvoirs publics ont fait le choix d'un développement urbain et démographique organisé et concentré sur les communes de deuxième et troisième couronne de l'agglomération angevine. Ainsi l'agglomération angevine ne connaît pas un phénomène de périurbanisation aussi important comme on peut le retrouver sur l'agglomération nantaise. L'ensemble de ces dynamiques démographiques et urbaines

observées sur ces trois terrains ont engendré des politiques en équipements et infrastructures qui ont modifié le paysage agricole.

2.2 Un contexte agricole en évolution

2.2.1 Une diminution constante du nombre d'exploitations agricoles

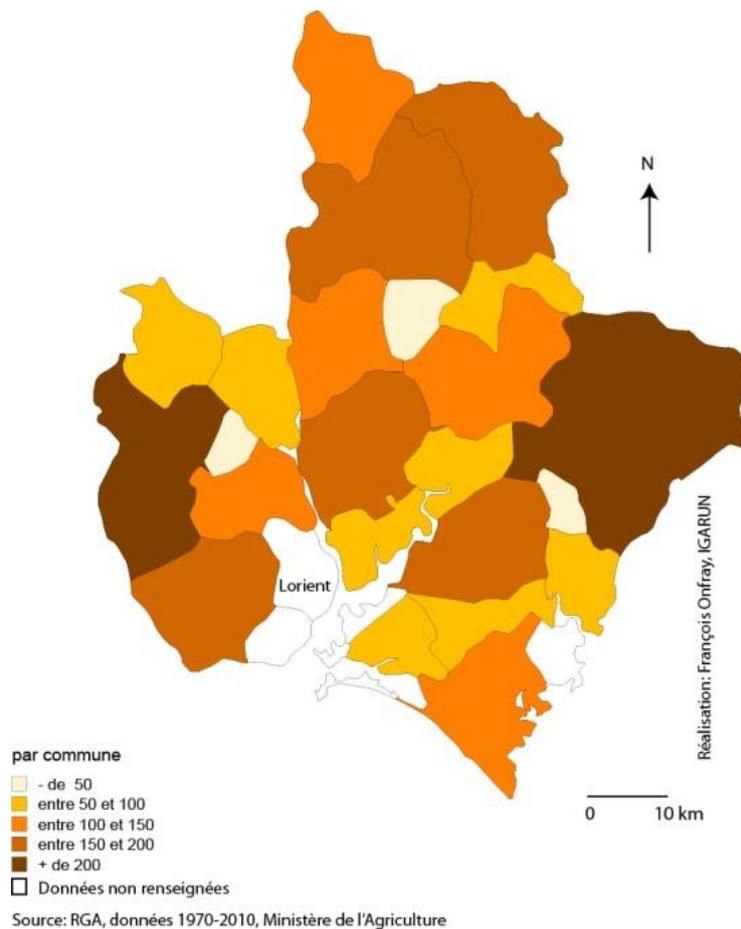
Carte 7: diminution du nombre d'exploitations agricoles par communes entre 1970 et 2010 dans l'aire urbaine de d'Angers



La carte ci-dessus illustre les communes ayant perdu le plus d'exploitations agricoles entre 1970 et 2010. L'aire urbaine d'Angers comptait 9 486 exploitations agricoles en 1970. En 2010 selon le RGA, elle n'en comptait plus que 2369. Dans l'aire urbaine angevine, les communes ayant perdu le plus d'exploitations agricoles se situent essentiellement à la limite

du périmètre de cette aire urbaine. Pourtant, pour une grande part d'entre elles, ce sont essentiellement des communes rurales (carte5), les communes plus éloignées de l'agglomération angevine. La ville d'Angers, selon le RGA de 2010 comptait en 1970 263 exploitations. Elle en comptait plus que 11 en 2010.

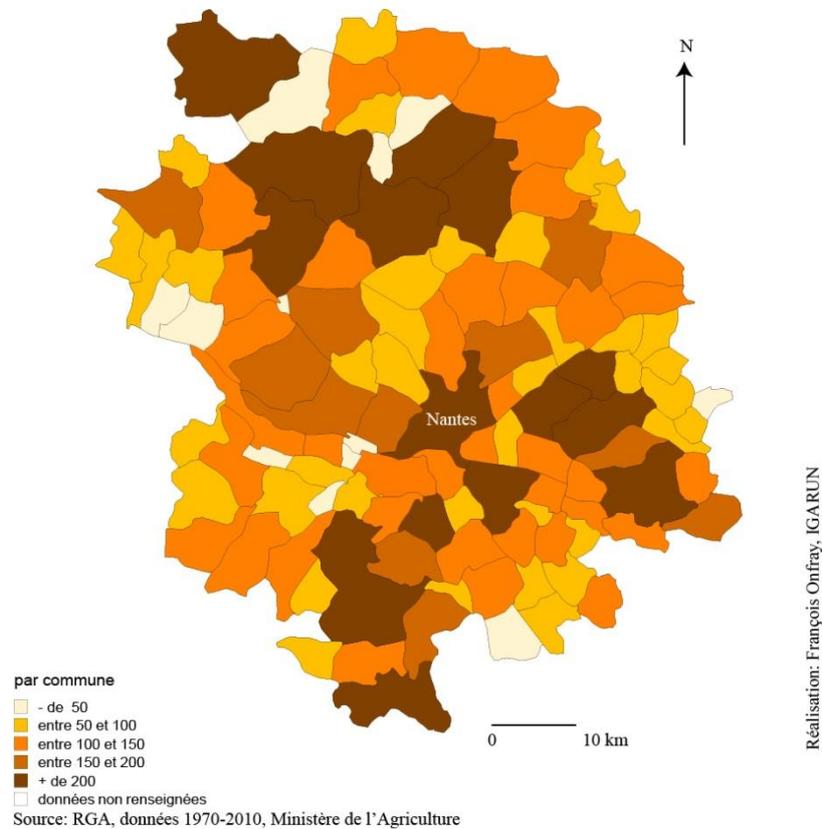
Carte 8: diminution du nombre d'exploitations agricoles dans l'aire urbaine de Lorient entre 1970 et 2010



L'agglomération Lorientaise selon le RGA de 2010 comptait 3 606 exploitations en 1970. En 2010, elle n'en comptait plus que 675. Les communes de Languidic (à l'Est) et Guidel (à l'Ouest) sont les communes qui ont perdu le plus d'exploitations agricoles. La première a en effet perdu 460 exploitations entre 1970 et 2010. La deuxième a perdu 209 exploitations entre 1970 et 2010. L'aire urbaine de Lorient est confrontée à une double pression foncière : urbaine et touristique. De plus, plusieurs communes littorales ont un périmètre relativement restreint ce qui a conduit à la disparu totale d'exploitations agricoles

dans ces communes au profit d'un développement touristique (résidences secondaires, campings, hôtels etc.)

Carte 9: diminution du nombre d'exploitations agricoles entre 1970 et 2010 dans l'aire urbaine de Nantes

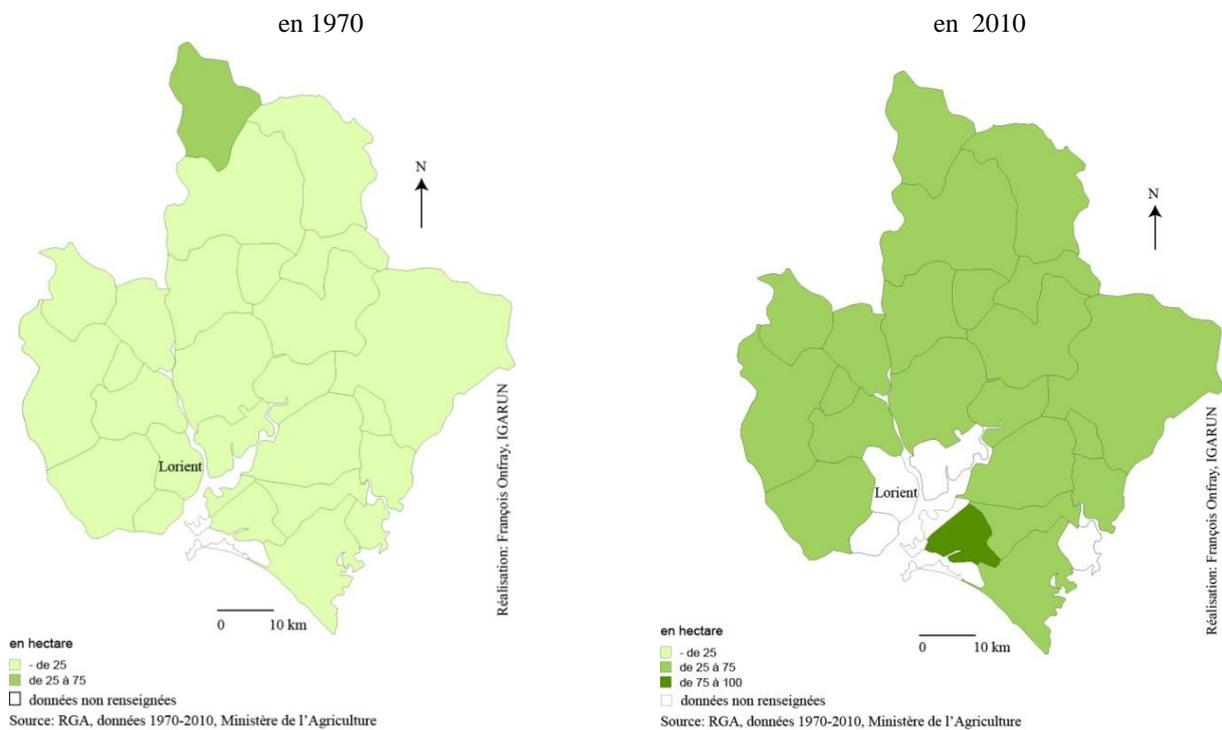


Dans l'aire urbaine de Nantes, on recensait en 1970 17 142 exploitations. En 2010, on ne comptait plus que 3 307 exploitations agricoles. La diminution du nombre d'exploitations agricoles dans l'aire urbaine de Nantes est conséquente. Nombreuses sont les communes qui ont perdu plus de 200 exploitations agricoles entre 1970 et 2010.

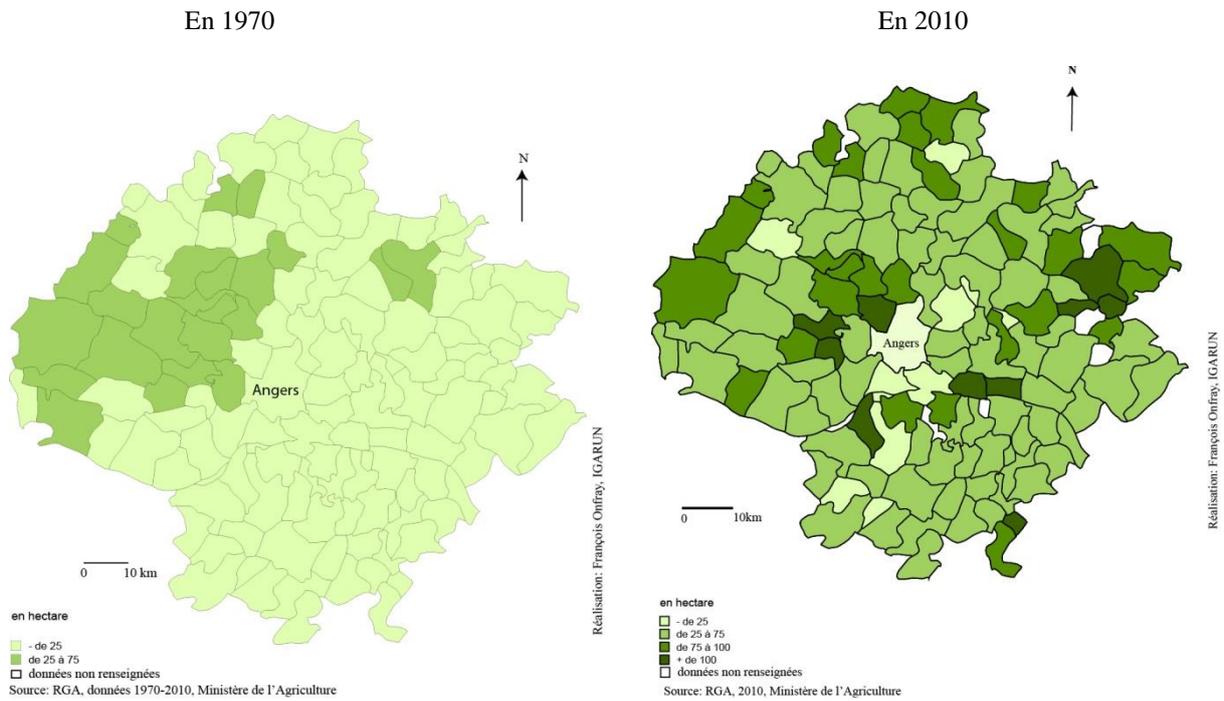
2.2.2 Une concentration de la surface agricole utile de plus en plus forte

Les cartes suivantes témoignent de l'évolution de la surface agricole utile dans les trois aires urbaines. Pour rappel, selon l'INSEE, la surface agricole utile rassemble l'ensemble des terres arables (y compris les pâturages temporaires, jachères, cultures sous abri, jardins familiaux...) ainsi que les surfaces toujours en herbe et les cultures permanentes (vignes, vergers...). Dans l'aire urbaine de Nantes, la SAU est passée de 242 573 hectares en 1970 à 190 179 hectares en 2010. Dans l'aire urbaine Lorientaise, la SAU était de 43 931 hectares en 1970, 32 113 hectares en 2010. Enfin, dans l'aire urbaine angevine, la SAU est passée de 169 398 hectares à 135 909 hectares en 2010.

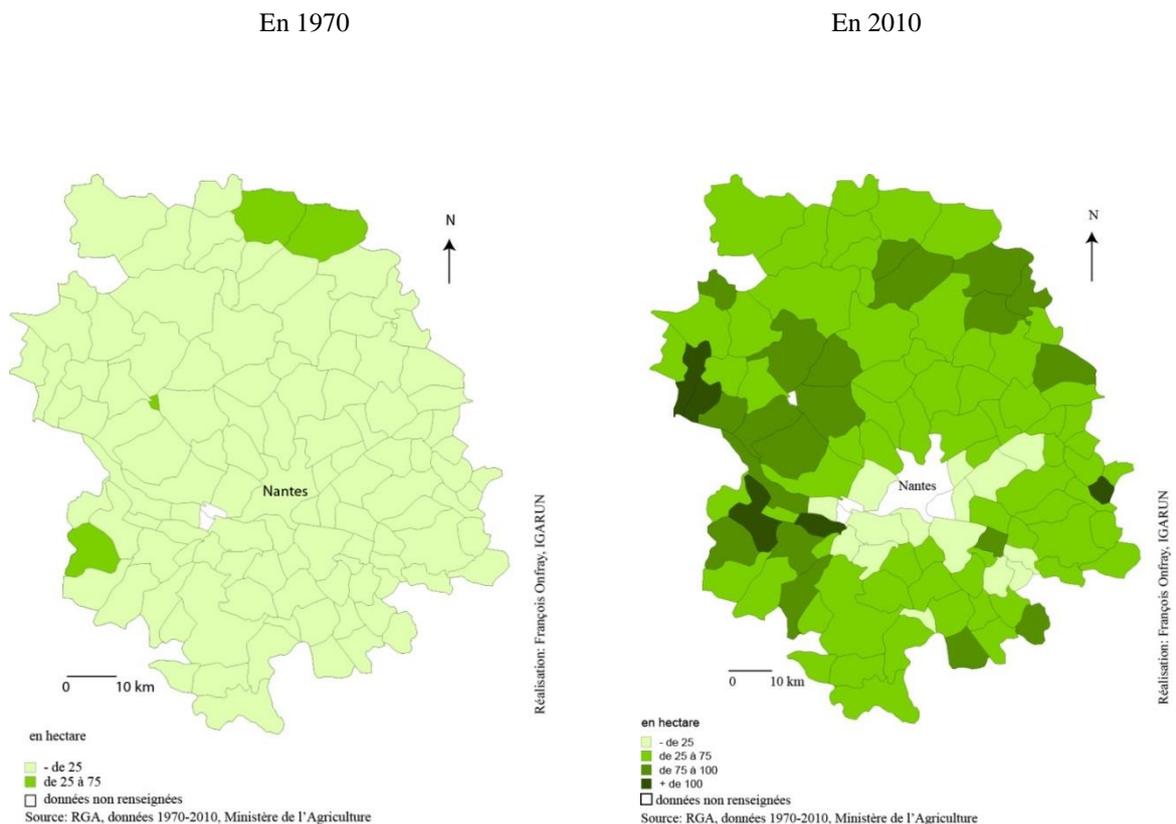
Carte 10: évolution de la surface agricole utile par exploitation et par commune dans l'aire urbaine de Lorient entre 1970 et 2010



Carte 11: évolution de la surface agricole utile par exploitation et par commune dans l'aire urbaine d'Angers entre 1970 et 2010



Carte 12: évolution de la surface agricole utile par exploitation et par commune dans l'aire urbaine de Nantes entre 1970 et 2010



A l'image du contexte national, la diminution constante du nombre d'exploitations entraîne de fait une augmentation de la surface agricole utile par exploitations. Les trois terrains d'études observés n'échappent pas à cette tendance. Néanmoins, cette analyse est toutefois à relativiser. Dans l'aire urbaine de Nantes, la plupart des exploitations agricoles situées dans les communes périurbaines sont des petites exploitations. Cela s'explique par le type de production qui y est développé (maraichage, viticulture) mais également par la pression foncière et le développement urbain observé depuis 40 ans sur ces communes qui ont considérablement réduit la surface agricole. Par ailleurs, certaines communes, telles que les communes du Prinquiau et La Chapelle-Launey situées à l'Ouest de l'aire urbaine nantaise ont des exploitations qui dépassent en moyenne 100 hectares de SAU. La surface agricole des exploitations dans les communes de l'aire urbaine de Nantes est relativement hétérogène. A l'opposé, dans l'aire urbaine de Lorient, la SAU des exploitations par communes est relativement homogène (entre 25 et 75 hectares par communes en moyenne sur l'ensemble des exploitations). Ces résultats sont une moyenne. Ainsi, de nombreuses exploitations en production maraichère notamment ont moins de 25 hectares de SAU et ne sont pas représentées sur cette carte. Par ailleurs, on constate que sur certaines communes littorales, les dernières exploitations agricoles ont disparu. Cela ne veut pas dire qu'il n'y a plus de SAU sur ces communes mais il n'y a plus de sites d'exploitations. Cela concerne essentiellement les communes de Port-Louis, Lorient, Le Gâvres, Locmiquélic. Toutefois, cette certaine forme d'homogénéité s'explique en partie par le type de production (élevage et maraichage). On retrouve dans l'aire urbaine de Lorient des grosses exploitations maraichères qui alimentent essentiellement les marchés de gros (MIN de Nantes) sur les communes de Plouhinec, et de nombreux élevages (bovins, laitiers) que l'on retrouve sur le secteur nord de Lorient (secteur de Plouay, Pont-Scorff etc).

Aujourd'hui, faute de repreneurs, les exploitations agricoles se regroupent de plus en plus et leur statut juridique évolue (moins en moins d'exploitations familiales, augmentation du nombre de GAEC etc.) Toutefois, comparé à d'autres régions, la taille des exploitations dans les aires urbaines de Lorient, Angers et Nantes reste de taille moyenne. L'augmentation de la surface agricole utile par exploitation est visible sur les trois aires urbaines observées mais ce constat n'est pas encore alarmant. Néanmoins si aucune politique n'est mise en place afin de limiter cette concentration des terres agricoles, des grandes exploitations vont alors se développer. La SAU de certaines exploitations dépasse les 100 hectares dans 10 communes de

l'aire urbaine d'Angers. Dans le souci de demain mettre en place des politiques en faveur d'une relocalisation de l'agriculture, cette tendance pose de nombreuses questions car cette concentration de la surface agricole utile encourage les exploitations à s'orienter davantage vers des filières longues, à moderniser leur outil de production. Ainsi, ce constat est à prendre en compte dans le processus de relocalisation de l'agriculture. Cela doit passer par une gouvernance foncière forte entre l'ensemble des acteurs.

2.3 L'agriculture, une composante identitaire et paysagère de ces espaces périurbains aujourd'hui en difficulté

L'ensemble de ces cartes viennent illustrer la partie 1. Au-delà de la diminution du nombre d'exploitations agricoles qui entraîne une augmentation de la surface des exploitations et qui correspondent à des facteurs structurels de la crise agricole, d'autres facteurs plus conjoncturels et localisés viennent expliquer et illustrer les difficultés aujourd'hui rencontrées dans le milieu agricole (conflits d'usages, développement de friches, difficulté dans la transmission etc.). A l'image du vignoble nantais, du bassin maraîcher et horticole d'Angers, cette agriculture périurbaine rencontre de nombreuses difficultés. Par ailleurs, des initiatives agricoles se développent afin de redynamiser cette agriculture, appréciée par les populations locales comme une composante identitaire et paysagère de leur territoire. L'intérêt nouveau observé dans l'aire urbaine de Lorient concernant le chou de Lorient, une variété ancienne autrefois produite en masse dans la région donne de nouvelles perspectives afin de redynamiser et de valoriser cette agriculture périurbaine.

2.3.1 Le vignoble nantais ... sur le déclin ?

Le muscadet, dans le vignoble nantais a été l'une des 1^{ière} AOP en France. Le muscadet s'est très bien vendu et durant la deuxième partie du 20^{ième} siècle il n'a cessé de se développer. Aujourd'hui, il connaît une crise majeure. Plusieurs facteurs expliquent cette crise (la difficulté dans la transmission des exploitations, le morcellement parcellaire, la concurrence étrangère etc.). Certaines exploitations rencontrent des difficultés à s'adapter au contexte actuel. Cette crise vient perturber les rendements et la production de vin mais elle affecte également l'identité paysagère et identitaire qui fit le charme du vignoble nantais. Le vignoble, de par sa situation géographique (proche de la mer, proche de l'agglomération Nantaise) est très attractif et touristique. Cependant, il ne cesse de se transformer depuis une

vingtaine d'années. Ainsi, à l'échelle du périmètre du SCoT du Pays du Vignoble Nantais la culture viticole représentait 14 267 hectares en 1999 alors qu'en 2012 elle ne représentait plus que 11 093 hectares. 3 174 hectares ont ainsi disparu. Le tableau ci-dessous nous montre qu'un grand nombre de ces parcelles sont passées essentiellement en prairies ou sont aujourd'hui en état de friches ou de jachère. Par ailleurs la surface agricole de certains types de production (maraîchage, arboriculture) a progressé durant cette même période. Ce constat devrait s'accroître dans les années à venir.

Tableau 1: évolution du type d'espace agricole en hectare dans le vignoble nantais⁴ entre 1999 et 2012

Type d'espace agricole/ Années	1999	2009	2012	Evolution en hectare	% d'évolution
cultures annuelles et terres labourées	15 692	15 024	14 941	-751	-4%
vignoble	14 267	12 805	11 093	-3174	-22%
maraîchage, horticulture	2 652	2 746	2 804	152	6%
arboriculture, pépinières	308	305	325	17	5,50%
prairies	15 269	16 100	17 145	1 876	12%
friche ou jachère	324	360	690	366	112%

Source : données, Conseil départemental 44, service observation

Avec l'arrivée sur les marchés internationaux de nouveaux pays producteurs et exportateurs de vins, la concurrence est forte. De plus, la qualité agronomique des sols inquiète. L'utilisation massive d'intrants chimiques pendant plusieurs décennies a contribué à réduire la production. Ainsi les rendements à l'hectare sont aujourd'hui plus faibles. Certaines parcelles ne sont plus productives. Cela oblige certains viticulteurs à changer de type de production sur certaines de leurs parcelles. En effet, certaines d'entre elles, anciennement en vigne sont aujourd'hui mises en herbage ou en céréales. La photo ci-dessus nous laisse penser que la qualité des sols est moindre. La parcelle semée au printemps est très clairsemée. D'autres parcelles sont mises en herbage. Cela permet pour l'exploitant de réaliser plusieurs coupes de foin qui serviront à payer la taxe foncière ou bien simplement de ne pas laisser une parcelle à nue. Le plus préoccupant est de voir nombre de parcelles sur lesquelles les vignes ont été arrachées et restées en l'état. Certaines parcelles ne sont plus rentables, elles s'enfrichent. Le morcellement parcellaire est très important et vient accentuer ce problème. Il

⁴ Périmètre du Pays du Vignoble Nantais

est dû à un redécoupage territorial à la fin de la seconde guerre mondiale. Aujourd'hui, ce morcellement rend difficile la gestion du foncier, car tous les propriétaires ne sont pas connus et un certain nombre de propriétaires dans le vignoble ne sont pas des agriculteurs. Certaines parcelles, éloignées des sièges d'exploitations et n'étant plus productives, sont donc laissées à l'abandon.

Photo 1: parcelle anciennement en vigne, aujourd'hui en céréale



Photo prise par François Onfray à La Chapelle-Heulin (44), Avril 2017

Aujourd'hui, les viticulteurs du vignoble nantais rencontrent beaucoup de difficultés à transmettre leur exploitation. Auparavant, à l'image d'un grand nombre d'exploitations se transmettaient au sein de la famille. Aujourd'hui, ce n'est plus le cas. De plus en plus souvent certains exploitants agricoles terminent leur carrière sans repreneur. Leurs exploitations sont rachetées par des agriculteurs voisins. Ainsi, en attendant de retrouver un repreneur, ils laissent certaines parcelles « en l'état », qui s'enfrichent. La transmission des exploitations est très chère. Le prix de vente de certaines exploitations (bâtiments, surfaces, matériels etc.) peuvent être évalués à 500 000 euros.

Défricher et remettre en état ces surfaces délaissées est indispensable. Cependant l'activité de défrichage est très coûteuse. La libération d'une parcelle de vignes c'est-à-dire l'arrachage des pieds peut être estimé à 3000 € l'hectare. Après cette étape, il faut laisser du temps à la « rénovation agronomique » des parcelles. Suivant les parcelles, cette période peut durer plusieurs années. Ainsi, l'exploitant agricole ne peut se permettre de s'engager dans de

tels frais. Ainsi, il préfère laisser certaines de ces parcelles en état de friches. L'augmentation du nombre de parcelles en friches est visible dans le paysage et devient très préoccupant. Le nombre de parcelles en friches ou en jachère est passé de 324 hectares en 1999 à 690 hectares en 2012. Ce constat est alarmant. Pour un éventuel repreneur, ce constat peut être décourageant. Selon les membres de l'association Terre en Vie, on assiste à une certaine forme de fatalisme et de laisser-aller dans le vignoble nantais.

Photo 2: parcelle en friche dans le vignoble nantais



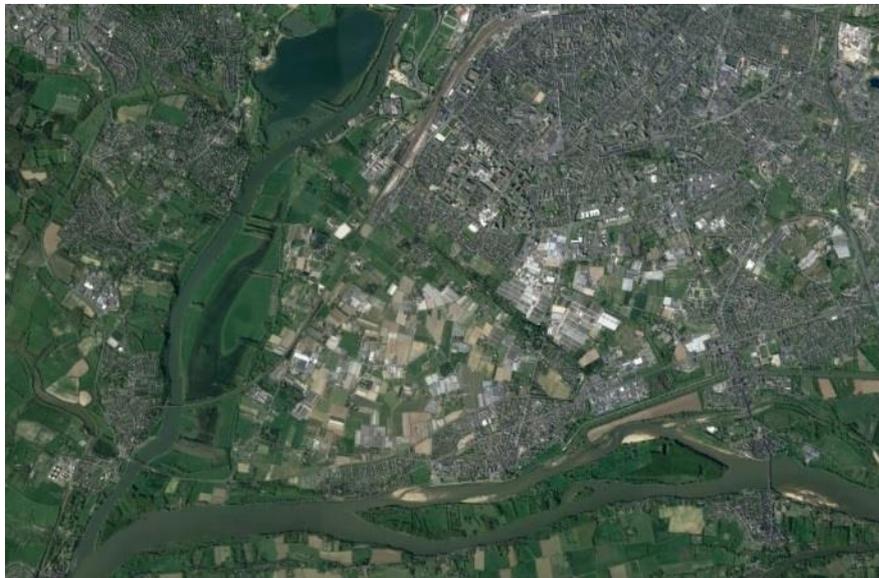
Photo prise par François Onfray à La Chapelle-Heulin (44), Avril 2017

Tous ces facteurs (concurrence étrangère, transmission difficile, qualité des sols etc.) concourent au mitage du paysage. L'association Terre en Vie vient d'être créée afin de sensibiliser les populations locales, les élus et les acteurs du milieu agricole à l'ensemble de ces enjeux. Le SCoT du Pays du Vignoble Nantais, révisé en 2015 entend favoriser la diversification des activités agricoles en prenant en compte également la gestion des friches agricoles.

2.3.2 Le bassin horticole et maraîcher d'Angers, un espace agricole en difficulté : l'exemple du triangle vert de Sainte-Gemmes-sur-Loire

La région angevine, outre la production viticole importante est également reconnue pour sa production horticole et maraîchère. Une zone emblématique située à Sainte-Gemmes-sur-Loire, une commune au sud de la ville d'Angers caractérise très bien cette production. Néanmoins cette zone agricole a connu de nombreux changements historiques. D'abord une zone agricole où l'on produisait lait, légumes, chanvre, lin, céréales et vins sur des petites exploitations au début du 19^{ième} siècle, cette zone s'est ensuite spécialisée dans la production de chou-fleur au début du 20^{ième} siècle. Plus de 200 hectares y étaient cultivés bénéficiant d'un climat très favorable avec l'absence de gelée d'hiver et d'une bonne pluviométrie au printemps.

Photo 3: vue aérienne de la zone agricole de Sainte-Gemmes-sur-Loire



Source : GoogleEarth

Dans les années 60, cette zone a bénéficié de la mise en place d'un réseau d'irrigation collectif avec un pompage dans la Loire soutenu à cette époque par les collectivités. Dans les années 1970, les cours de légumes n'ont cessé de diminuer. La concurrence des pays européens comme la Hollande ou l'Espagne, celle du Maroc, les différents chocs pétroliers font que les légumes en serre ne deviennent plus rentables. Le début des années 80 marque un tournant dans la production. Deux maraîchers, pour faire face à cette crise se lancent dans la production de géraniums. Très vite, cette production va bénéficier de l'essor de la

construction, le développement de la périurbanisation et le fleurissement des villes au début des années 80 pour étendre son marché. Ainsi cette zone de production a très vite abandonné l'activité de maraîchage, trop concurrentiel avec l'émergence des bassins maraîchers nantais et breton ajoutée à la concurrence étrangère. L'orientation économique s'est donc portée sur la production horticole. En l'espace de quelques années, cette zone s'est complètement transformée pour favoriser une production très intensive et productrice. Les serres sont devenues plus hautes, plus larges et remplies de nouvelles technologies (robotisation des activités, arrosage automatique, gestion du climat et de la chaleur par ordinateur etc.)

Aujourd'hui, cette zone de production à l'image de l'horticulture française est confrontée à un marché de plus en plus dur. La concurrence franco-française, la distribution des produits par les grandes enseignes ont tiré les prix vers le bas. De plus, ce modèle très intensif et énergivore est coûteux et amène un grand nombre de ces entreprises dans des conditions financières très difficiles.

Cette zone horticole, à l'image du vignoble nantais caractérise la spécialisation de l'agriculture prônée par les structures agricoles et basé sur un modèle intensif, exportateur, qui a longtemps tourné le dos aux populations locales. Ainsi, aujourd'hui cette zone se situe à un tournant de son histoire. Une gouvernance doit être mise en place autour de ce projet afin d'accompagner et faciliter l'évolution de cette zone de production. Comme au début des années 60, une nouvelle dynamique doit être impulsée. Cette zone horticole et maraîchère est unique en France, elle présente de nombreux atouts du fait des conditions naturelles très favorables, des équipements collectifs (réseau d'irrigation, gaz) et de la proximité d'un grand centre urbain (et donc des débouchés, de la main d'œuvre etc.). Une association a été créée « pôle végétal Loire-Maine » avec comme objectifs de médiatiser et de sensibiliser les collectivités voisines aux enjeux agricoles et inciter les propriétaires terrains de ne pas attendre que leurs terres ne deviennent des terres urbanisables. De plus, la Chambre d'Agriculture du Maine-et-Loire en partenariat avec les communes de Sainte-Gemmes-sur-Loire et les Ponts-de-Cé a lancé une étude prospective sur la zone horticole qui regroupe une trentaine d'exploitations spécialisées en horticulture, maraîchage et arboriculture. Ce partenariat aura pour interlocuteur le Pôle Végétal Loire Maine. Cette association rassemble 28 des 31 exploitations agricoles de cette zone. Relocaliser l'agriculture sur cette zone incite à sortir de ce modèle intensif afin de bénéficier la proximité avec le bassin de consommation angevin pour développer des nouvelles façons de produire, de commercialiser. Néanmoins, cette zone est relativement restreinte (500 hectares) pour une trentaine d'exploitations, ce qui

va conduire les exploitations en place à rester dans une production végétale sur des petites surfaces. La diversification de la production de cette zone agricole semble compromise. Le retour à l'élevage semble par exemple difficile. En plus de la taille petite des parcelles, cette zone est à proximité d'axes routiers majeurs, et entourée d'habitation qui rendent difficile le développement de l'élevage (déplacement troupeau, engins agricoles etc.). Cela pourrait générer des conflits d'usages importants.

Cet exemple illustre la difficulté et la complexité de sortir d'un modèle agricole intensif. L'enjeu est d'aider les exploitations à faire évoluer leurs activités, habituellement tournées vers des marchés nationaux et internationaux sur une production non alimentaire à revenir à une production tournée vers une population locale. De plus, une donnée essentielle est à prendre en compte. Un grand nombre des chefs d'exploitations vont bientôt arriver à la retraite. Le capital économique et matériel de ces exploitations, robotisées, au matériel technologiques parfois très coûteux, constitue un frein à la transmission. Certains chefs d'exploitations rencontrent énormément de difficultés à vendre leur exploitation. La transmission paraît difficile car elle nécessite de vendre du matériel horticole alors qu'un certain nombre de porteurs de projets s'orientent plutôt vers des projets en maraichage en circuits courts. La demande et l'offre sont là la difficulté se situe dans la transformation du type de production. Un travail de concertation est à construire et à mettre en place avec les populations locales.

Photo 4: vue aérienne de la zone horticole et maraîchère



Source : <http://www.ville-sainte-gemmes-sur-loire.fr>

Cette zone agricole, de par sa localisation géographique, représente un enjeu important pour le développement économique de la commune de Sainte-Gemmes sur-Loire. Ainsi, ce projet ne doit pas rester au sein des structures agricoles mais il faut qu'il puisse s'insérer davantage dans une réflexion qui rassemble l'ensemble des acteurs de l'économie locale, du développement agricole. Ainsi, structures agricoles, collectivités et associations locales doivent travailler ensemble afin de réaliser un projet cohérent et innovant. La nature du projet n'est pas encore définie ni même l'orientation, tout est à construire mais la situation géographique de cette zone, proche d'un grand centre urbain est encourageante.

2.3.4 Valoriser l'identité du « Pays » par le foncier agricole : l'exemple du chou de Lorient

Le "chou de Lorient" est une variété locale du Pays de Lorient. Cette variété a eu une grande importance dans l'économie agricole de la région lorientaise durant une grande partie du 20^{ème} siècle, jusque dans les années 80 puisqu'elle était expédiée sur tous les principaux marchés français comme Paris ou Nantes, et allait même jusqu'en Alsace et en Allemagne. Après avoir quasiment disparu à cause de la diminution des producteurs « historiques », la concurrence avec le Pays du Léon au nord de la Bretagne, zone maraîchère très importante, la production de cette variété se développe à nouveau. En effet, depuis quelques années, une vingtaine de maraîchers réunis au sein du syndicat des producteurs de chou de Lorient produisent cette variété pour approvisionner essentiellement les marchés locaux. Actuellement sur le Pays de Lorient et le Pays d'Auray, une vingtaine de maraîchers cultivent le chou de Lorient. Sa zone de production s'étend de Guidel à l'Ouest jusque Quiberon à l'Est et de Pont-Scorff au Nord. L'objectif est de familiariser à nouveau les populations locales à cette variété. Derrière ce projet, il existe une volonté de renforcer l'identité maraîchère et agricole du Pays de Lorient. De nombreux maraîchers souhaitent redécouvrir sa culture, accompagné des restaurateurs, des jardiniers et des passionnés. Aujourd'hui la surface agricole utilisée par les agriculteurs reste très faible (la production du chou de Lorient s'étant seulement sur 3 ha). Néanmoins, la recherche de foncier afin de produire une variété locale constitue une démarche très intéressante. L'approche alimentaire et culturelle de la question du foncier représente quelque chose de tout à fait nouveau afin de renforcer la production locale d'un produit.

Photo 5: vente du chou de Lorient sur un marché local



Photo prise par François Onfray sur le marché des Halles, Lorient, Février 2017

Depuis 2010, le programme LEADER du Pays de Lorient accompagne financièrement l'association Cohérence dans la promotion et la défense du chou de Lorient. Les principaux objectifs sont de trouver de nouveaux débouchés et de nouveaux producteurs. L'association Cohérence a vocation également de créer une IGP afin de pérenniser cette activité dans le temps. Cette initiative contribue par ailleurs à l'émergence d'une filière alimentaire locale sur le Pays de Lorient. Elle est de ce fait soutenue financièrement par le programme LEADER, Lorient agglomération, le Conseil Général du Morbihan ainsi que la Communauté de Communes Blavet Bellevue Océan. Aujourd'hui, cette variété est présente dans la restauration collective du Pays de Lorient et dans de nombreux restaurants.

Partie 3 : processus et dynamiques de préservation et de valorisation du foncier agricole, des outils de préservations aux initiatives citoyennes et agricoles

3.1 Des outils de préservation entre appropriation et complexité dans la mise en œuvre

3.1.1 La prise en compte des questions agricoles dans la planification territoriale

Les documents d'urbanisme intègrent de plus en plus les questions agricoles (partie1). La difficulté parfois est de décliner sur le territoire les différentes orientations prises dans ces documents d'urbanisme en faveur de la préservation du foncier agricole. Aujourd'hui dans le cadre de la révision des SCoT du pays de Lorient, du SCoT de la métropole Loire Angers ainsi que celui de Nantes Saint-Nazaire, différentes orientations furent prises. L'objectif maintenant est de traduire ces orientations en actions concrètes sur le territoire. Les collectivités locales en partenariat avec les Chambres d'agriculture et les SAFER doivent répondre à plusieurs missions. D'une manière générale, il y a une réelle volonté de préserver les espaces agricoles. Cependant, les collectivités peinent parfois par manque de connaissances, de compétences à apporter des réponses aux enjeux et elles se heurtent parfois à des difficultés techniques, tensions politiques qui bloquent certaines réflexions sur un territoire.

Aujourd'hui, déterminer des zones à risques ou à fort enjeu dans les documents d'urbanisme comme à Lorient ou Angers peut être considéré comme une réelle avancée. Ces différentes zones garantissent une pérennité de ces espaces agricoles durant la durée du SCoT. Ainsi, elles assurent aux agriculteurs une certaine visibilité dans leurs activités. Elles leur permettent notamment de travailler sereinement et de préparer leur transmission. Il est ainsi plus facile pour un agriculteur de préparer sa transmission et de chercher un repreneur lorsque que son exploitation se situe dans un secteur préservé, classé en zone A dans les documents d'urbanisme pour une durée relativement longue. Cela relève davantage de la préservation que de la sanctuarisation. Ainsi, ces secteurs resteront en zone A le temps du document d'urbanisme mais il n'est pas exclu qu'à terme ces secteurs deviennent à leur tour des zones urbanisables (zone U ou AU).

Identifier des secteurs géographiques à préserver, qui resteront zone A dans les documents d'urbanisme peut être vue comme une avancée par rapport aux premiers documents d'urbanisme. Sur les trois terrains d'études, les Chambres d'agriculture et les collectivités mènent régulièrement des diagnostics agricoles pour évaluer l'évolution de l'activité agricole sur leur territoire. Ces études permettent de rendre compte aux élus et aux pouvoirs publics de l'importance de l'activité agricole. Ces études sont très importantes mais en dehors de ces analyses, il semble difficile de définir un plan d'actions afin de protéger et de valoriser le foncier agricole dans ces espaces. Ces démarches sont certes indispensables à la compréhension et à l'identification des enjeux agricoles et fonciers mais elles doivent être la base d'une réelle politique de préservation de l'activité agricole et notamment dans les espaces périurbains. Ainsi aujourd'hui, il semble important de traduire l'ensemble de ce travail d'analyse en un plan d'action concret sur le territoire. Au regard des enjeux économiques, écologiques et agricoles, les collectivités, en partenariat avec les Chambres d'agriculture, les SAFER ainsi que des structures agricoles telles que Terres de Liens, doivent s'appuyer sur ces diagnostics agricoles afin de mettre en place des plans d'actions. Il s'agit durant la durée du SCoT de déterminer un cadre politique d'intervention auprès des exploitations. Aujourd'hui préserver le foncier agricole, au sein des documents d'urbanisme peut relever de quatre actions majeures: anticiper, éviter, réduire et compenser.

L'agglomération de Lorient en lien avec la Chambre d'agriculture et l'agence d'urbanisme cherche à définir un plan d'actions. L'identification des secteurs géographiques sensibles constituent une première étape. Cette étape suppose d'intégrer les agriculteurs dans les réflexions. Anticiper en amont nécessite donc de connaître sur son territoire les agriculteurs qui vont partir à la retraite pour anticiper les transmissions. Pour cela, il est important dans cette étape d'identifier les propriétaires, connaître ceux qui souhaitent vendre, qui souhaitent que leur terres soient reprises par un agriculteur. L'anticipation permet également de connaître les agriculteurs qui ont déjà un repreneur, ceux qui n'en ont pas et derrière en lien avec la SAFER, Chambre d'agriculture et Terre de Liens d'aider ces exploitations à trouver un repreneur. Ce travail doit être mené conjointement entre la profession agricole et les collectivités. Cette étape pourrait également amener certaines collectivités demain, à créer des réserves foncières à destination de l'agriculture, c'est-à-dire, déterminer et identifier des surfaces qui permettront d'installer de nouveaux agriculteurs et les sanctuariser avec des outils de préservations (ZAP, PEAN). Cette étape consiste donc à éviter la création de certains aménagements. Eviter permettra peut-être à termes de réorienter

certaines productions agricoles vers une activité plus durable et plus respectueuse de l'environnement. Ce travail en amont permet d'observer les dynamiques et les évolutions de l'agriculture sur le territoire, observer les tendances passées et à venir. Cette étape d'anticipation permet de soulever certains enjeux sectoriels tels que la déprise agricole, l'évolution des friches etc.

Il semble important de s'appuyer sur les documents d'urbanisme existants pour demain mettre en place des outils de protection qui sanctuariseront certains secteurs agricoles. La troisième étape consiste à réduire et densifier le développement urbain (habitat, zones d'activités, infrastructures routières etc.). D'une manière générale, du fait de l'évolution de la législation en matière d'urbanisme, les collectivités se sont engagées depuis maintenant plusieurs années dans une politique de densification. Toutefois, cette démarche doit aujourd'hui s'accompagner de la mise en place d'un projet agricole. Pour cela, un travail est alors à mener dès à présent entre les agences d'urbanisme et les collectivités afin de sensibiliser des élus pour lesquels les enjeux agricoles ne font pas encore partis de leurs priorités. Il semblerait que pour un grand nombre d'entre eux, la densification est perçue comme étant indispensable au développement de leur territoire. Néanmoins, il existe toujours certaines réticences chez certains. Un travail est également à mener sur l'implantation des zones d'activités. Les élus, pour le développement économique de leur commune restent sensibles au développement de zones d'activités. A titre d'exemple, dans l'aire urbaine de Lorient, un projet d'une zone d'activité fait débat au Nord de l'agglomération Lorientaise, située sur la commune de Quéven. Prévue pour accueillir des entreprises industrielles, cette zone devrait ouvrir en 2019.

Photo 6: vue aérienne de la futur ZAC du Mourillon



source : Google Earth , <https://paysdelorient.info/zac-du-mourillon-debut-de-lenquete-publique/>

Lorient Agglomération a pour projet d'étendre la zone d'activités de la Croix du Mourillon, située à Quéven. Cette extension de 27 ha doit constituer une réserve foncière et anticiper les besoins économiques à venir. Le choix d'étendre la ZAC est lié à l'accessibilité de la zone située à proximité de l'échangeur du Mourillon, de la RN 165 sur la commune de Quéven. Cette commune en bordure de la RN 165 reliant Brest à Nantes est très dynamique. Le développement économique de cette commune a fortement impacté l'activité agricole. Ainsi, le nombre d'exploitations est passé de 119 en 1970 à 15 exploitations en 2010. Sa surface agricole utile est passée de 1310 hectares en 1970 à 695 hectares en 2010.

Le projet d'extension de la ZAC du Mourillon illustre toute l'ambiguïté qu'il existe autour de la préservation du foncier agricole. Lors de ces projets, des arguments très divergents s'affrontent. La création d'emplois et le développement économique contre le maintien des espaces agricoles et la préservation des espaces naturels s'opposent. Alors que d'un côté elles tentent de mettre en place une politique de préservation des terres agricoles, les collectivités locales sont sollicitées par des entreprises pour lesquelles puissent se développer et s'installer. Ce projet, un exemple parmi tant d'autres mais qui a récemment suscité beaucoup de tensions entre les agriculteurs, élus locaux, collectivités et associations environnementales relève toute la difficulté à la fois de mettre en place une politique de préservation du foncier agricole efficace et d'un autre côté permettre l'accueil et l'installation de zones d'activités,

créatrice d'emplois et de dynamisme économique. Au regard des différentes lectures et des différents entretiens menés, on assiste généralement à deux cas typiques dans l'attitude des élus. Certains élus ont conscience de l'enjeu de la préservation des terres agricoles mais pour qui la création de logements, de zones d'activités doivent être la priorité à donner à leur territoire. D'un autre côté on retrouve des élus qui s'intéressent à l'agriculture pour ses fonctions paysagères, récréatives, qui sont sensibles aux enjeux environnementaux, aux questions alimentaires. Ces élus ont parfois bien conscience de l'importance de protéger du foncier agricole mais ils rencontrent parfois des difficultés à mettre en place derrière des actions en faveur de la préservation du foncier agricole. Les formations à destination des élus organisées par Terre de Liens Bretagne montrent qu'un certain nombre d'élus n'ont pas les connaissances ni les compétences au sein de leur équipe municipale pour analyser la situation agricole de leur territoire et pour derrière orienter leurs politiques.

Une des difficultés à laquelle se heurtent les collectivités est la question de la compensation. La compensation consiste à indemniser le ou les agriculteurs impactés par un projet. Dans ce genre de projet, l'enjeu est de reconsidérer l'approche économique de l'agriculture dans les territoires. Les documents d'urbanisme sont effectivement devenus un levier pour reconnaître la multifonctionnalité de l'agriculture comme composante essentielle de l'équilibre et du développement d'un territoire.

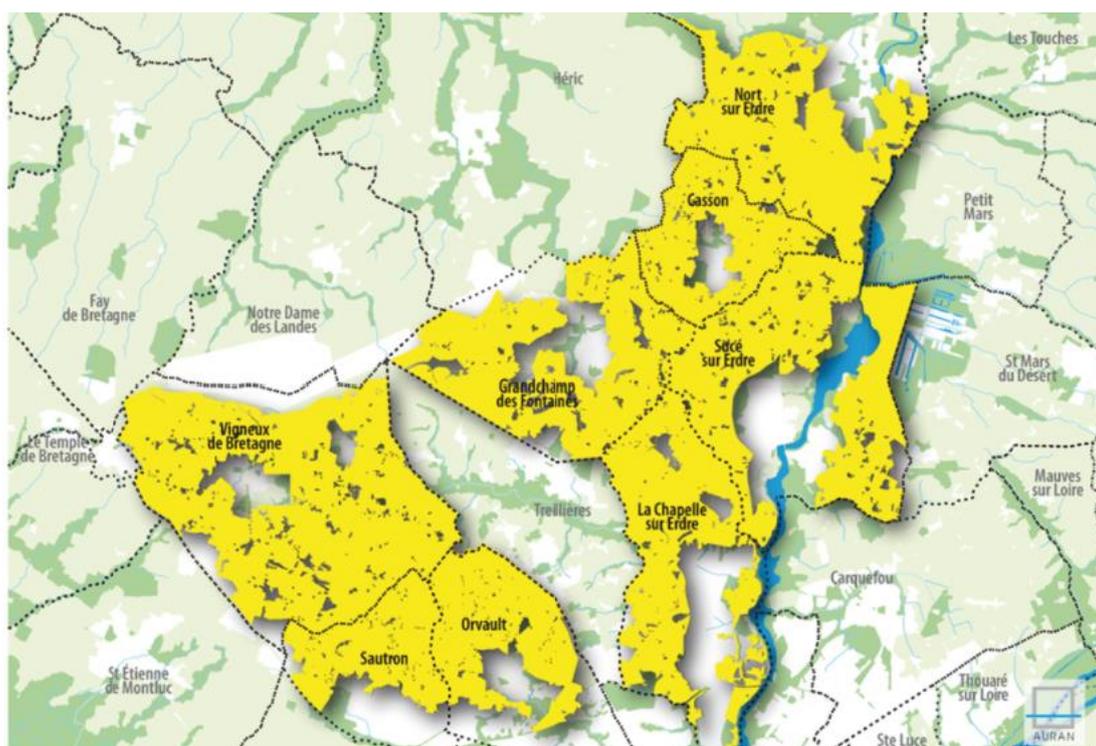
Les territoires lorientais, nantais et angevin sont trois territoires très dynamiques. La difficulté consiste demain à mener conjointement ces quatre actions dans les documents d'urbanisme. Les différentes orientations prises dans les documents de planification territoriale doivent être traduites sur le territoire par un certain nombre d'actions. Les collectivités doivent impulser cette démarche en étant accompagnées par les structures agricoles et par les agriculteurs eux-mêmes. Certains agriculteurs ne maîtrisent pas les documents d'urbanisme. Ils doivent être davantage intégrés aux réflexions et à la construction de tels documents (PLU, SCoT). Il est nécessaire que lors des quatre étapes (anticiper, éviter, réduire et compenser) l'ensemble des acteurs concernés soient réunis.

3.1.2 Les PEAN, d'une volonté de préservation à la mise en place d'un projet de territoire

En parallèle aux documents de planification, des outils de préservations sont mis à disposition des collectivités (partie 1). L'outil PEAN a été créé par la loi DTR de 2005. En Loire Atlantique, dès 2006, le Département exprime sa volonté de mettre en place cet outil. C'est une volonté exprimée également par un certain nombre de collectivités du Département. Ainsi, un premier périmètre d'étude de 60 000 hectares est évoqué en 2006 ! Entre 2008 et 2009, un groupe de réflexion est créé autour de 9 communes situées au Nord de Nantes pour organiser une étude préalable à la mise en place de l'outil PEAN. 6 de ces communes se situent dans la Communauté de communes Erdre et Gèvres (Sucé-sur-Erdre, Grandchamp-les-Fontaines, Casson, Vigneux-de-Bretagne, Nort-sur-Erdre et Treillières) et 3 communes font parties de Nantes métropole (Orvault, Sautron, La Chapelle-sur-Erdre). Un premier périmètre de 19 000 hectares est alors envisagé. Durant la période préalable au périmètre de délimitation, la commune de Treillières est la première commune à faire cette démarche. Dans la mise en place du PEAN, la SAFER MAO et la Chambre d'agriculture furent partenaires et ont accompagné les communes concernées. Cependant, la commune de Treillières change de majorité aux élections municipales de 2008 et la nouvelle municipalité se montre opposée au PEAN. La nouvelle municipalité soumet la question du PEAN à un référendum local. Elle interroge essentiellement les propriétaires fonciers situés en limite du bâti. Les propriétaires ont votés en faveur du non. La commune de Treillières s'est ainsi retirée. A noter que le milieu agricole était majoritairement opposé à la mise en place d'un PEAN car il était opposé à l'ancienne municipalité.

Néanmoins, par sa proximité avec l'agglomération nantaise et la possible future zone aéroportuaire, ce secteur justifiait une attention particulière pour y maintenir l'activité agricole et les espaces naturels. Le Département de Loire-Atlantique s'est lancé dès 2009 dans l'élaboration d'un PEAN sur ce secteur, travaillant avec les acteurs locaux (communes, intercommunalités, représentants des agriculteurs). L'ensemble de ces acteurs ont trouvé un accord sur un périmètre de protection important, de 17 300 ha sur les 8 communes concernées (Nort-sur-Erdre, Casson, Sucé-sur -Erdre, La Chapelle-sur-Erdre, Orvault, Sautron, Vigneux-de-Bretagne et Grandchamp des Fontaines). A ce jour, ce périmètre constitue le plus vaste périmètre de protection jamais développé en France depuis l'entrée en vigueur de la loi.

Carte 13: périmètre du PEAN des trois vallées



Source : <http://www.auran.org/>

Les bénéfices attendus de ce PEAN sont multiples. Cet outil permet de protéger durablement les espaces agricoles et naturels situés aux portes de l'agglomération, et ainsi maîtriser l'étalement urbain. Les PEAN permettent également de développer, à travers un programme d'actions (annexe 2) une agriculture innovante, économiquement viable et pérenne. Il permet de donner de la lisibilité à long terme sur la vocation agricole ou naturelle des espaces agricoles de cet espace. Le PEAN de par son programme d'action contribue à la viabilité et à la pérennité des exploitations agricoles par le maintien d'une activité agricole importante et le développement de pratiques respectueuses de l'environnement. Ce programme tend également à favoriser l'entretien des paysages par une bonne gestion des milieux aquatiques et naturels (forêts, zones humides etc.). Bien que cela soit un outil qui tente de définir un projet agricole sur un territoire, le PEAN reste avant tout un outil de protection de l'espace agricole et naturel. Le tableau ci-dessous, nous montre que la pression foncière est très forte sur ce secteur. Les tensions et pressions foncières y sont très élevées en raison du possible transfert de l'aéroport de Nantes. En effet, sur l'ensemble des communes sous périmètre PEAN, près de 40 hectares ont été artificialisés par an entre 2009 et 2012

avant la mise en place de cet outil. Sans oublier également les 40 hectares de terres agricoles qui se sont enfrichées durant cette même période. Cela concerne essentiellement les communes de Vigneux-de-Bretagne et Grandchamp-les fontaines. Ainsi, le PEAN, par son programme d'action a pour objectif de répondre à plusieurs problématiques : celle de l'artificialisation de l'espace agricole, de la pérennisation de l'activité agricole, de la préservation et de la valorisation des espaces naturels. En ce sens, l'outil PEAN peut être perçu comme un véritable projet de territoire.

Tableau 2: évolution du mode d'occupation du sol dans le périmètre du PEAN entre 2009 et 2012

Communes	Superf. occup. Sol - 2012 (ha)	Superf. occup. Sol - 2012 - pourcentage dans le total	Mutation agric. vers artif. - 2009-2012 (ha/an)	Mutation agric. vers friches - 2009-2012 (ha/an)	Mutation friches vers agric. - 2009-2012 (ha/an)	Mutation friches vers artif. - 2009-2012 (ha/an)	Surf. PEAN - 2015 (ha)
Sautron	1 771	0,3	3,3	0,3	3,7	0,0	1068,3
Casson	1 616	0,2	2,0	0,0	0,0	0,0	1296,0
Orvault	2 775	0,4	8,0	2,3	1,1	3,8	1397,8
La Chapelle-sur-Erdre	3 338	0,5	5,2	1,6	1,6	0,8	2086,2
Grandchamps-des-Fontaines	3 404	0,5	10,3	18,8	5,3	0,8	2366,8
Nort-sur-Erdre	6 695	1,0	3,1	0,6	2,8	0,0	2410,8
Sucé-sur-Erdre	4 149	0,6	3,6	0,0	0,0	0,0	2569,9
Vigneux-de-Bretagne	5 288	0,8	4,0	15,9	4,1	0,0	4127,7
Total du périmètre de préservation	29036	4,2	39,4	39,4	18,5	5,4	17323,4

Source : Conseil départemental 44, BDMOS

Par ailleurs, contrairement aux ZAP, l'autre outil juridique de préservation du foncier agricole, le périmètre d'un PEAN est difficilement modifiable. Seul un recours ministériel peut réduire son périmètre. Ceux qui mettent en place un PEAN ne peuvent le réduire. Au contraire d'une ZAP (par arrêté préfectoral, le préfet peut suspendre l'arrêt à la demande des collectivités).

Dans le cadre du PEAN des trois vallées, le programme d'action (annexe 2) permet la mise en place de dispositifs afin de valoriser le foncier agricole. A ce titre, un nouvel outil fut mis en place à la création de ce PEAN. Celui-ci concerne l'échange amiable de baux ruraux. En partenariat avec la Chambre d'agriculture et le Département, cet outil a pour objectif de

faciliter l'échange parcellaire. Les déplacements constituent un enjeu important de l'aménagement du territoire. Les flux liés aux activités agricoles n'échappent pas à cette problématique, notamment dans ce secteur périurbain. Le Département a donc mis à disposition des agriculteurs, un outil cartographique pour faciliter la simulation des différents scénarios d'échanges. Cela permet aux exploitants agricoles de mieux se projeter dans la démarche. La Chambre d'agriculture de Loire Atlantique propose également plusieurs niveaux d'accompagnement : de la simple réalisation de cartes, elle peut conduire à l'animation d'un groupe de travail afin d'aider les exploitants dans l'échange parcellaire. Dans ce cadre, elle facilite les démarches administratives qui peuvent être parfois perçues comme contraignantes par les agriculteurs. Cet outil, inscrit dans le PEAN représente un réel avantage pour les agriculteurs.

Le rôle du Département est très important. Les animateurs de cet outil s'attachent à assurer une veille foncière (suivi des déclarations d'intentions d'aliénés, DIA), de suivre le programme d'action, de construire et de mettre en place d'autres partenariats (avec d'autres acteurs. Le PEAN bien qu'il est été instauré par la loi de 2005, reste un outil méconnu. Le Département a donc vocation à sensibiliser, informer sur l'outil PEAN. Il a également un rôle de médiateur entre l'ensemble des partenaires et des acteurs dans le périmètre PEAN. Enfin, le Département entend rouvrir le dialogue avec Treillières afin d'intégrer cette commune au PEAN. Treillières est en effet soumise à une pression urbaine relativement importante.

Tableau 3: évolution du mode d'occupation du sol de la commune de Treillières entre 2009 et 2012

Commune de Treillières	Superf. occup. Sol - 2012 (ha)	Superf. occup. Sol - 2012 - pourcentage dans le total	Mutation agric. vers artif. - 2009-2012 (ha/an)	Mutation agric. vers friches - 2009-2012 (ha/an)	Mutation friches vers agric. - 2009-2012 (ha)	Mutation friches vers artif. - 2009-2012 (ha)	Surf. PEAN - 2015 (ha)
Treillières	2 913	0,42	6,35	2,83	5,87	1,40	

Source : Conseil départemental 44, BDMOS

D'une manière générale, cet outil tend à prendre de plus en plus d'importance dans les réflexions sur la préservation du foncier agricole. Cela s'explique par plusieurs raisons. La mutation des compétences des collectivités et le regroupement de communes invitent ces dernières à intégrer l'outil PEAN dans leurs réflexions. La mise en place des PLUi entend favoriser le développement des PEAN. En effet, une réflexion sur la question foncière à l'échelle intercommunale semble plus pertinente pour gérer l'espace agricole. Face à la mutation du contexte agricole, il y a une certaine forme d'acculturation de l'outil PEAN et

ZAP chez les agriculteurs et les collectivités, du moins en Loire Atlantique. L'outil PEAN donne une certaine forme de visibilité et de protection aux agriculteurs dans leur activité. Dans les espaces périurbains, certains jeunes agriculteurs qui cherchent à s'installer sont davantage convaincus par l'outil PEAN. Face à la pression foncière, il leur garantit la pérennité de leur outil de production. Ce dispositif permet à tout le monde de se réunir autour d'une table et de discuter de l'avenir de l'agriculture en espace périurbain. C'est quelque chose de relativement nouveau car auparavant, des acteurs pouvaient se réunir autour d'un projet d'aménagement quelque conque (projet de d'aménagement urbain par exemple) mais se réunir autour d'un projet agricole pour le devenir de l'agriculture était moins courant. Dans l'urgence actuelle (crise agricole, diminution foncier, difficulté d'accès à la terre, diminution nombre d'agriculteurs etc.) un grand nombre de partenaires qui auparavant n'avaient pas l'habitude de travailler ensemble, cherchent à définir ensemble des orientations à prendre quant à la préservation du foncier agricole. Cependant, un PEAN est un outil complexe à mettre en place et encore aujourd'hui plus de 10 ans après sa création, nombre de communes ne souhaitent pas se lancer dans une telle démarche, jugeant leurs zones classées A (zone agricole) dans leurs documents d'urbanisme (PLU) suffisamment protectrice de l'espace agricole. De plus, bien que les jeunes générations d'agriculteurs se familiarisent davantage avec les documents d'urbanisme et les outils ZAP et PEAN, ce n'est pas forcément le cas des anciennes générations qui n'ont pas forcément connaissance de ces outils ce qui peut rendre leur mise en place difficile.

Pour juger la pertinence d'un tel outil, il faut attendre les premiers résultats. Seule l'efficacité du programme d'actions sur le long terme pourra assurer l'intérêt ou non de mettre en place un tel outil. Un travail de sensibilisation reste encore à faire. Les élus ont du mal à voir à long terme alors que cet outil pour y voir la pertinence et l'intérêt sur un territoire nécessite d'avoir une vision à long terme de l'espace agricole.

Le PEAN des trois vallées présente un périmètre important. Ainsi, il faut être vigilant à ce que le développement économique et urbain ne se fasse pas sur les communes limitrophes au périmètre de préservation. (Héric, Notre Dame des Landes etc.). Un bilan devra être fait dans une dizaine d'années. Il est encore trop tôt pour savoir si un tel outil, avec un périmètre aussi important est pertinent ou non. La possible construction du nouvel aéroport sous-entend un développement économique et pavillonnaire autour de sa zone d'implantation. Agrandir le périmètre du PEAN des trois vallées peut s'avérer être complexe pour intégrer d'autres communes. Cet outil peut être perçu comme une entrave à tout développement par

les élus. Mettre en place un PEAN sur un tel périmètre amène ces derniers à faire des choix politiques très forts qui impliquent un changement de politiques publiques dans les communes concernées (obligation de densifier etc.). A ce jour par exemple, aucun PEAN n'a été mis en place dans les aires urbaines de Lorient et Angers. Des réflexions y ont été avancées mais aucun projet PEAN n'a été concrétisé. Un projet de PEAN est inscrit dans la Charte de l'agriculture du Pays de Lorient mais pour le moment les élus de la Chambre d'agriculture du Morbihan et les élus de certaines communes de l'aire urbaine de Lorient se contentent volontairement des zones classées en A dans les PLU des communes les jugeant efficaces.

3.2 Les zones agricoles protégées, une démarche efficace ?

3.2.1 La zone agricole protégée Sud Loire

La mise en place de cette ZAP située au Sud de l'agglomération angevine résulte d'un partenariat agro-environnemental entre la Chambre d'agriculture et l'agglomération angevine qui remonte aux années 90. Les réflexions sur la préservation des terres agricoles sont apparues à partir des années 90, avec la montée en puissance des enjeux environnementaux. Sur le territoire angevin, cette période a constitué un tournant dans les politiques publiques. En effet avec la réforme de la PAC de 1999 et à la mise en place de son volet environnemental, l'agglomération angevine a mis en place un projet de développement durable (PDD). Angers est alors devenu un territoire test pour ce genre de démarche.

Lors de la mise en place du premier SCoT en 2005 sur le territoire angevin, la réalisation d'un diagnostic agricole a eu lieu à travers l'identification d'espaces à enjeux (polarité Nord/Ouest, Nord/Est, Sud/Ouest, Sud/Est). Un diagnostic agricole fut alors mené dans le cadre de ce premier SCoT. Cette étude fut une étude relativement classique (évaluation de la valeur agronomique des sols, âges des exploitants, nombre emplois agricoles, des exploitations agricoles et des filières, des structures d'exploitations (statut, surface, équipement), des systèmes de production et de la diversification, du devenir des exploitations (renouvellement, installation), de l'organisation territoriale de l'agriculture (réseau CUMA...), des innovations et des nouvelles fonctions de l'agriculture (énergie, aménités...), des AOC, AOP, et IGP. Cependant dans le cadre de ce diagnostic, il n'y pas eu réellement de réflexion sur la question de la préservation des terres agricoles alors que cette

problématique se pose notamment dans le secteur Sud-Loire (le secteur Nord étant essentiellement des zones humides et inondables avec la vallée de la Sarthe et de la Mayenne). La problématique de ce secteur du Sud-Loire, entre pression urbaine et préservation de l'espace viticole, est ancienne et remonte à plusieurs dizaines d'années.

Par ailleurs, en termes de développement urbain, Angers métropole a fait le choix d'un développement urbain par polarité (champs urbains), c'est-à-dire elle a fait le choix de densifier en continuité des tissus urbains de deuxième et troisième couronne afin de préserver les aménités vertes qu'offre l'espace agricole aux abords de la ville d'Angers.. Le territoire angevin est formé pour une grande part de communes rurales, de faible densité. Les dynamiques urbaines ne sont donc pas les mêmes que dans l'aire urbaine de Nantes par exemple.

Durant la révision du SCoT, plusieurs réflexions ont eu lieu entre certains représentants de la Chambre d'agriculture du Maine et Loire, des élus locaux ainsi que certains agriculteurs locaux concernant l'avenir de l'espace agricole. Un comité de pilotage s'est créé. Durant l'animation de ces groupes locaux, la Chambre d'agriculture a eu un rôle de médiateur dans les discussions afin de faire ressortir les intérêts des agriculteurs pour à termes définir un projet agricole sur le territoire angevin.

Par la suite, dans le cadre de ce projet de territoire, Angers métropole et la Chambre d'agriculture ont mené conjointement une analyse territoriale de manière prospective autour de quatre axes prédéfinis : un axe foncier, économique, un autre portant sur la communication et enfin un dernier axe relatif aux questions liées à l'installation. L'objectif étant, à travers cette analyse de protéger les terres agricoles, développer les circuits de proximité et de renforcer et valoriser l'identité paysagère de ce territoire.

L'ensemble de ce travail effectué en amont de la révision du SCoT du Pays Loire Angers, a conduit à un accord sur la protection de l'espace viticole du plateau de Princé et ses environs situé au Sud de l'agglomération angevine. La ZAP a été considérée comme l'outil le plus adapté à ce territoire, pour créer les conditions de la pérennité de l'agriculture et inscrire l'usage des terres agricoles dans la durée. Pour mener à bien le projet de ZAP, le syndicat mixte du Pays Loire Angers en charge de la révision du SCoT a constitué un comité de pilotage et un comité technique composés de la Chambre d'Agriculture de Maine-et-Loire, la fédération viticole de l'Anjou, l'INAO, la direction départementale des territoires ainsi que les collectivités concernées. Le comité de pilotage a défini le périmètre de la ZAP en

recherchant le meilleur équilibre des intérêts de tous. Le groupe technique a eu pour rôle d'apporter un soutien technique et réglementaire à l'élaboration du projet de ZAP. Le comité de pilotage et le comité technique ont accompagné le projet dès son origine afin de permettre une meilleure collaboration entre partenaires institutionnels.

Tableau 4: enjeux, constat et objectifs de la ZAP Sud Loire

Enjeux	Constat	Objectifs à atteindre
<p>Soutenir la viticulture</p> 	<p>Une agriculture dynamique non délocalisable.</p> <p>Des installations en viticulture.</p> <p>Un vignoble classé AOC.</p> <p>Des perspectives d'évolution de la viticulture vers de nouveaux débouchés (commerciaux, circuits-courts, œnotourisme...)</p>	<p>Favoriser la pérennité de la viticulture : la diversité et la spécificité de la production.</p> <p>Favoriser l'accès au foncier.</p> <p>Poursuivre la promotion touristique du vignoble et l'activité viticole.</p>
<p>Préserver les paysages</p> 	<p>Des paysages remarquables liés à la présence de la Loire et de la vigne.</p> <p>Une agriculture qui façonne le territoire.</p>	<p>Protéger les paysages et le cadre de vie des habitants.</p> <p>Pratiquer une agriculture raisonnée.</p>
<p>Contenir l'urbanisation</p> 	<p>Trois communes au cœur du bassin de vie d'Angers, constituant une polarité dans le SCoT.</p> <p>Des conséquences sur l'agriculture : conflit d'usage, diminution des terres agricoles, spéculation foncière...</p>	<p>Assurer un développement de la polarité en termes d'habitat, d'activités économiques, de déplacements.</p> <p>Reconnaître l'agriculture, comme élément incontournable de la richesse économique et de l'identité du territoire.</p>

Source : tableau extrait du rapport de présentation de la ZAP Sud Loire⁵

La ZAP Sud-Loire, créée en 2014, d'une superficie de 235 hectares, permet aujourd'hui de protéger un espace viticole qui compte trois appellations d'origine protégée : Anjou, Anjou village Brissac et Coteaux de l'Aubance. Elle s'étend sur les trois communes de Juigné-sur-Loire, Saint-Melaine-sur-Aubance et Mûrs-Erigné.

⁵ http://www.pole-metropolitain-loire-angers.fr/wp-content/uploads/2014/07/ZAP-02_Rapport-de-pre%CC%81sentation.pdf

3.2.2 La zone agricole protégée de Sainte-Gemmes-sur-Loire

La protection de cette zone agricole remonte à plusieurs années. En effet, un projet qui concernait la création d'une rocade était présent dans les différents documents d'urbanisme. Diverses associations, citoyennes et agricoles (Camp de César, Sauvegarde de l'Anjou etc.) se sont donc mobilisées durant des années afin de s'opposer à ce projet d'aménagement, qui venait traverser cette vaste zone agricole. Le projet a finalement été abandonné lors de la révision du SCoT. Cependant, la profession agricole, soutenue par la Chambre d'agriculture et diverses associations locales, souhaite préserver cette zone. Un projet de ZAP est cours d'élaboration en ce moment, Angers métropole se montrant finalement favorable à la préservation de cet espace agricole. Cependant, elle souhaite protéger cet espace et y voir se développer un projet agricole pour qu'il y ait un réel intérêt économique à préserver cette zone agricole. Face à la crise horticole (partie2) et à la pression urbaine, les entreprises horticoles et maraîchères se sont fédérer pour créer une association pour préserver leurs terres et développer leur activité. Cet espace agricole représente un véritable atout économique (partie 2). La création d'une ZAP semble indispensable au regard du contexte actuel. Le projet de rocade a pour le moment été écarté mais rien ne garantit que dans une vingtaine d'années, avec l'évolution démographique, Angers métropole ne remette pas un tel projet sur la table qui viendrait à nouveau fragiliser l'activité agricole de cet espace.

Cette zone maraîchère et horticole correspond à un cas tout à fait intéressant. En termes d'aménagement et de développement territorial, la réflexion que l'on doit porter aujourd'hui sur les espaces agricoles ne doit plus se limiter à une simple protection. La valeur ajoutée que l'on souhaite apporter à ces espaces agricoles doit être appréhendée et comprise par l'ensemble des acteurs. La protection de l'espace agricole se fera demain par la mise en place d'outils de protection inscrits au sein d'un véritable projet territorial qui intègre l'ensemble des enjeux agricoles et fonciers (protection foncier, type de production, type de commercialisation, aide à l'installation etc.).

3.3.3 La zone agricole protégée de Savenay

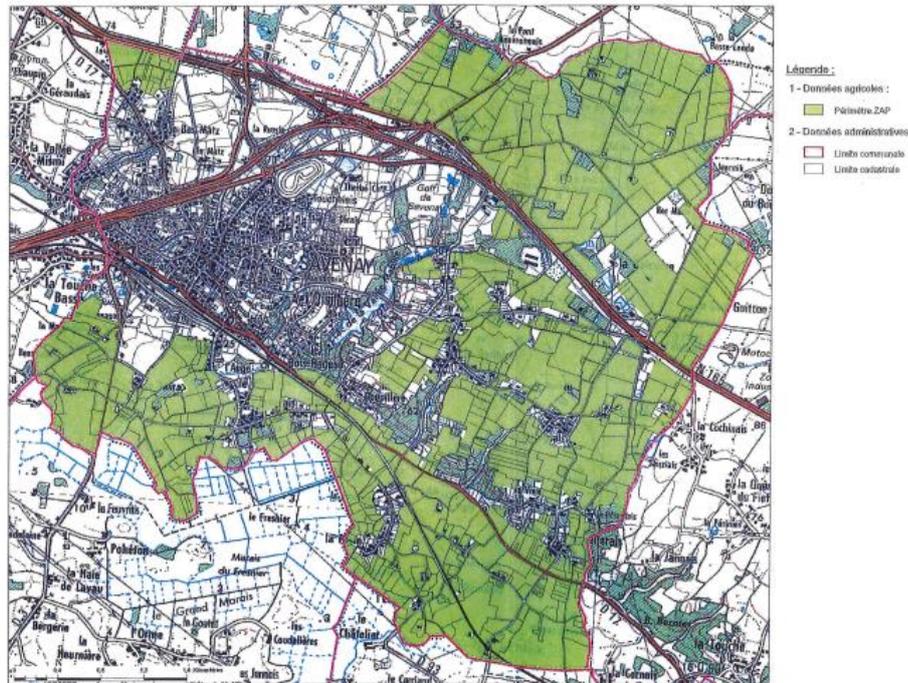
La commune de Savenay, dans l'aire urbaine de Nantes a mis en place une ZAP en 2013. La mise en place de cette ZAP a été impulsée conjointement par les agriculteurs eux-mêmes et par la municipalité. Les premières réflexions ont été engagées dès 2008 lors du changement de municipalité. A cette période, la mise en place d'un outil de protection sur l'ensemble des communes de la Communauté de communes Loire Sillon fut abordée mais très vite les communes voisines de Savenay n'ont pas donné suite à ces réflexions. C'était une volonté politique de l'équipe municipale de préserver l'espace agricole de la commune. Au départ, la profession agricole fut plutôt réticente à la création d'une ZAP. Contrairement à l'exemple de la ZAP Sud Loire, il existait une certaine méfiance au départ de la part des agriculteurs. En effet, certains voyaient la ZAP comme une nouvelle contrainte venant perturber l'activité de leur travail. Néanmoins après une concertation entre eux, ils ont finalement accepté. L'équipe municipale de Savenay ne souhaitait pas imposer une ZAP, elle souhaitait proposer cet outil à ses agriculteurs, libre à eux derrière de la mettre en place ou pas. A l'occasion, lors de la première réunion de présentation, le maire d'une commune du Département de l'Ain (Chaleins), l'une des premières communes en France à avoir mis en place une ZAP, était venu à Savenay présenter cet outil et appuyer la démarche engagée par la municipalité dans la mise en place d'une ZAP.

La situation géographique de la commune de Savenay invite de fait les élus locaux à réfléchir à la préservation de son espace agricole. En effet, située à 35 km à l'Ouest de Nantes et à 25 km à l'Est de Saint-Nazaire sur le Sillon de Bretagne, la commune de Savenay se trouve à l'interface des deux agglomérations. Intégrée au SCOT Nantes-Saint-Nazaire, Savenay est un pôle dynamique et attractif du territoire métropolitain. L'amélioration des liaisons routières et ferroviaires et les projets de développement et d'aménagement intercommunaux sont autant de facteurs qui accentuent le phénomène de périurbanisation dans ce secteur. De nombreux habitants viennent s'installer à Savenay pour son cadre de vie encore préservé et du fait de l'accès facile aux voies rapides en direction des deux agglomérations. Cette urbanisation croissante aux abords des voies rapides a justifié la mise en place d'un outil de préservation sur ce secteur.

Les premières réunions ont commencé en 2008. La commune a signé une convention avec la Chambre d'Agriculture de Loire-Atlantique en 2009 pour piloter la procédure et proposer un projet de périmètre. La Chambre d'agriculture de Loire Atlantique s'est appuyée

sur des enquêtes individuelles réalisées directement auprès de tous les exploitants agricoles de la commune afin d'élaborer une partie du diagnostic. Cette phase s'est déroulée en association avec les services municipaux et avec tous les exploitants agricoles, avec l'organisation de plusieurs réunions de travail.

Carte 14: périmètre de la ZAP de Savenay



Source : carte extraite du rapport de présentation de la ZAP de Savenay

La ZAP fut créée en 2013 par arrêté préfectoral. Néanmoins, la commune de Savenay regrette qu'il n'y ait pas de dynamique en faveur de la protection de l'espace agricole sur l'ensemble du territoire Loire Sillon. En effet, les communes limitrophes (Campbon, Quilly, Lavau-sur-Loire, Prinquiau etc.) n'ont à ce jour engagé aucune réflexion quant à la mise en place d'un tel outil. La commune de Savenay regrette également qu'il n'y ait pas davantage de communes soucieuses de leur environnement à s'intéresser à cet outil. Selon le service urbanisme de la commune, aucune autre commune de Loire Atlantique n'a contacté Savenay quant à la mise en place d'une ZAP. Cet exemple témoigne ainsi la complexité de la mise en place d'un tel outil. Une ZAP intercommunale voire la mise en place d'un PEAN serait intéressante sur ce territoire où les enjeux fonciers liés à l'attractivité et au dynamisme des

deux agglomérations ligériennes sont très forts. Ce territoire est un secteur stratégique qui offre des débouchés économiques importants (proche de la côte, attractivité touristique, proximité avec Nantes et son bassin de consommation important).

Aujourd'hui le suivi de la ZAP fonctionne bien. L'équipe municipale en charge du suivi de la ZAP réunit l'ensemble des agriculteurs à raison de deux fois par an. Ils y évoquent l'ensemble des problématiques que rencontrent les agriculteurs (problèmes de circulation etc.).

L'exemple des deux ZAP nous montre que ces outils étaient nécessaires au vue d'un contexte local. Néanmoins, ce genre de démarche la ZAP se veut davantage comme un outil de protection « symbolique » car un maintien des zones agricoles en A avec derrière un réel projet agricole de la part des collectivités pilotes accompagnés de la Chambre d'agriculture et de d'autres partenaires serait tout autant efficace.

Ces trois exemples de protection (PEAN des trois vallées, ZAP Savenay, ZAP Sud Loire) sont intéressants de par les différents partenariats qui se sont créés autour de la mise en place de ces outils, de par un contexte agricole localisé sensiblement différent et par la création d'une gouvernance locale qui s'est constituée autour de ces outils. Néanmoins l'outil ZAP et PEAN restent des outils très peu utilisés d'une manière générale. Les communes voisines de ces périmètres de protection ne se sont pas appropriées ces outils. Seule la commune de Haute-Goulaine au Sud-Est de Nantes a créé deux ZAP sur sa commune en 2014. Dans les trois territoires observés, peu de communes se sont lancées dans ce genre de démarche jugeant leur PLU suffisamment protecteur des surfaces agricoles. Le PEAN est une démarche assez lourde qui peut se montrer difficile à mettre en place pour une collectivité. De plus, cet outil peut se montrer pertinent dès lors que son périmètre est relativement grand. La mise en place d'un PEAN permet de sanctuariser l'espace agricole et de le protéger de toute artificialisation. Cependant, lorsque son périmètre est trop vaste, ne déplace-t-il pas le problème de l'artificialisation sur d'autres territoires voisins non soumis à un périmètre PEAN ? L'intérêt de la ZAP est qu'elle peut être mise en place à l'échelle communale et sa mise en place est en théorie plus rapide qu'un PEAN. Cependant, sans véritablement projet agricole derrière, la ZAP ne se démarque pas tellement plus que de surfaces agricoles classées en A (zone agricole) dans les documents d'urbanisme. Ainsi, le développement de véritables projets agricoles doivent venir appuyer ces outils. Leur pertinence et leur acculturation par les acteurs locaux seront alors renforcées.

3.3 Le programme friches à Nantes métropole

Dès la fin des années 90, les acteurs du territoire observent avec inquiétude l'évolution du nombre de friches sur le territoire de Nantes métropole. En 2009, un diagnostic est mené à l'échelle de la parcelle pour évaluer le nombre d'hectares en friches. Le programme de remise en exploitation des friches agricoles mis en place par Nantes métropole s'inscrit dans une volonté de soutien et d'accompagnement de l'agriculture périurbaine. Suite à ce premier diagnostic effectué en 2009 par la Chambre d'Agriculture et les communes concernées un objectif de remise en culture de 500 ha de friches avait été fixé pour l'horizon 2014. Ce programme a permis d'inciter de nombreux propriétaires à défricher des parcelles et à les remettre en exploitation par la signature de baux avec la profession agricole. Entre 2011 et 2014, des groupes locaux par commune ont été créés associant les représentants de la commune, de la Chambre d'agriculture, de Nantes métropole ainsi que divers acteurs locaux engagés sur les questions agricoles et alimentaires (associations de propriétaires, SAFER GAB44 etc.). Ainsi depuis 2009, 137⁶ en friches ont été recensés sur 1 900 ha au total. 51 sites (450 ha) ont été défrichés et remis en exploitation, 34 sites (715ha) sont en cours de défrichage, 36 sites (580 ha) sont à étudier après contact avec les propriétaires et 16 sites (160 ha) ont été inscrits par erreur et/ou abandonnés. Ainsi entre 2009 et 2014, ce programme de remise en exploitation des terres en friches a permis l'installation de 12 nouvelles exploitations agricoles et 9 sont encore en cours ou à l'étude. A titre d'exemple, ce programme a notamment permis l'installation en 2015 d'un jeune agriculteur sur la commune de Bouguenais. En 2014 la commune de Bouguenais a acquis une parcelle enfrichée. Les propriétaires souhaitent remettre en culture cette parcelle. Le défrichage a permis de remettre en culture une parcelle de 3 ha sur laquelle un maraîcher s'est installé en maraîchage biologique dans une démarche de reconversion professionnelle accompagnée par la CIAP. Il a ainsi bénéficié d'une aide à l'investissement de 14 000 euros par Nantes métropole.

⁶ L'ensemble de ces chiffres sont issus du rapport de présentation du programme friches récupéré auprès de Dominique Barreau, chef de projet agriculture à Nantes métropole

3.4 Gérer l'espace agricole en réseau : l'exemple des Sociétés Coopératives d'Intérêt Collectif à vocation agricole

Les Sociétés Coopérative d'Intérêt Collectif ont été créé en 2001. C'est une société de personnes qui prend une forme commerciale sous différents statuts : société anonyme (SA), société par actions simplifiées (SAS) ou société à responsabilité limitée (SARL). Une SCIC se structure autour d'un projet rassemblant plusieurs parties prenantes. Ancrée sur un territoire géographique, ou au sein d'une communauté professionnelle, la forme SCIC peut recouvrir tout type d'activité qui rend des services aux organisations ou à la population. Au contraire d'une association, une SCIC permet d'associer toute personne physique ou morale de droit privé ou de droit public autour du projet commun. Une SCIC, pour être créer doit obligatoirement associer des salariés (ou en leur absence des producteurs agriculteurs, artisans...), des bénéficiaires (clients, fournisseurs, bénévoles, collectifs de toute nature, ...) et un troisième type d'associé selon les ambitions de l'entreprise (entreprises privés, financeurs, associations, ...). Les collectivités territoriales ainsi que les établissements publics territoriaux peuvent devenir associés d'une SCIC et détenir jusqu'à 50 % du capital.

3.4.1 L'exemple de la SCIC Nantes-Nord

La naissance de la SCIC Nord-Nantes prend ses origines dans les années 90 à travers des initiatives agricoles dans les communes au Nord de la ville de Nantes. Les jeunes agriculteurs de la commune d'Héric ont créé en 1995 une association l'AJAH (Association des Jeunes Agriculteurs d'Héric) et la société de coopération d'exploitation agricole SCEA d'Héric en 1997 en partenariat avec la CUMA d'Héric avec comme objectif de préserver le foncier agricole dans ces communes périurbaines. Le collectif a contribué à l'installation de jeunes agriculteurs sur la commune d'Héric, puis à l'initiative d'autres agriculteurs le périmètre d'action s'est élargi aux autres communes du Nord de Nantes pour favoriser le maintien d'une activité agricole autour de la Métropole. Ainsi, des actions ont été mises en œuvre et financées à travers une OGAF périurbaine (Opération Groupée d'Aménagement Foncier) sur les problématiques de transmission d'exploitations agricoles et de la lutte contre la déprise agricole. Ces initiatives ont été soutenues par la Chambre d'agriculture de Loire Atlantique. En parallèle, une association foncière agricole (AFA) fut créée en 1994 par 29 propriétaires des communes de Grandchamps-des-Fontaines, Treillères et de la Chapelle-sur-

Erdre, trois communes situées également au Nord de Nantes. Ainsi, près de 75 ha furent maintenues en état de production pendant plusieurs années. Cependant, l'AFA fut dissoute en 1999 et le transfert de la gestion de la trentaine d'hectares n'a pas trouvé preneur. Une nouvelle association s'est donc créée par les agriculteurs de la Communauté de communes d'Erdre et Gesvres : l'ADA (Association pour la Défense de l'Agriculture). En 1999, la SCEA d'Héric et l'ADA fusionnent pour créer la société civile d'exploitation agricole (SCEA Nord-Nantes) cogérée par les deux associations au capital : l'AJAH et l'ADA. Lors de son assemblée générale en 2011, les membres de la SCEA Nord-Nantes ont travaillé sur les scénarios d'évolution de leur activité avec le souci de faire évoluer le projet et la structure juridique de la société. Avec l'appui de CAP 44, des représentants de Nantes Métropole et de la Communauté de communes d'Erdre et Gesvres, c'est en 2012 qu'un nouveau projet fut validé et qu'il a été décidé de faire évoluer la SCEA en SCIC pour ouvrir la gouvernance aux différentes structures agricoles et citoyennes. Ainsi, fut créé le projet de la SCIC Nord-Nantes à vocation agricole autour d'une gouvernance centrée sur 5 collèges.

- Les associations fondatrices : association pour la Défense de l'Agriculture (ADA), association des Jeunes Agriculteurs d'Héric (AJAH)

- Les associations et syndicats agricoles locaux : association des agriculteurs Erdre et Gèvres (AAEG), association La Ferme la Chapelaine, association Cens Rural, ADECA, association et Initiatives Rurales et Sylvicoles (AIRES), Confédération Paysanne 44, FNSEA 44, JA 44

- Coopération et SAFER : CUMAs, SCIC CAP44, SAFER Maine Océan, CIAP, TERRENA

- Les collectivités locales et territoriales : Communauté de communes Erdres et Gèvres, Ville de La Chapelle sur Erdre, Ville de Bouguenais, Chambre d'Agriculture 44

- Le/a salarié(e) : Salarié de la SCIC (1 personne)

3.4.2 Un outil innovant, exemple d'un modèle agricole en transition

L'objectif de la création de la SCIC Nord Nantes vise une valorisation socio-économique et environnementale de l'agriculture locale en maintenant une activité de production agricole pour contribuer à l'aménagement et la gestion foncière du territoire tout

en dynamisant l'activité économique et l'emploi (maintien des zones agricoles de transition pour les céder à de nouveaux agriculteurs). Ainsi, la SCIC a vocation à devenir, à travers la gestion du foncier agricole, un outil en faveur de l'aménagement du territoire. Cette démarche priorise la création de nouvelles structures agricoles, tend à favoriser l'installation de jeunes exploitants, le développement d'une agriculture périurbaine respectueuse de l'environnement.

Les objectifs de la SCIC Nord-Nantes sont :

- Soutenir les nouvelles installations et accompagner les jeunes par du tutorat
- Conforter les structures d'exploitation existantes
- Constituer et gérer collectivement des structures agricoles
- Répartir équitablement et de façon prioritaire les moyens de production
- Favoriser l'autonomie des exploitations en matière d'approvisionnement en aliments selon leurs besoins en produisant des fourrages, des céréales et de la paille
- Contribuer au développement de l'activité des CUMA sur le territoire
- L'aménagement territorial et la revitalisation agricole des surfaces foncières en friche et/ou à l'abandon
- Défricher et reconquérir les espaces inexploités dans l'optique de développer une agriculture paysanne
- Entretenir les espaces non urbanisés
- Remise en production du foncier agricole (entretien des haies, curage et hydraulique, améliorer l'accès, décompactage, rotation de cultures, chaulage)

Pour répondre à ces objectifs, la SCIC Nord Nantes s'est engagée dans plusieurs actions. En lien avec la Chambre d'agriculture et la SAFER, la SCIC Nord-Nantes s'est engagée dans l'identification et le repérage des friches reconvertibles. La SCIC cherche à mettre en place un outil d'aménagement du territoire sous la forme d'un diagnostic opérationnel en vue d'entretenir, de défricher et de reconquérir les friches agricoles pour y développer un véritable projet agricole. Par son approche socio-économique et environnementale de son territoire et forte de ses partenaires associés, la SCIC Nord-Nantes est devenue un acteur essentiel de la dynamique agricole rurale. Cette démarche innovante vise à préserver et renforcer l'activité

agricole en dynamisant l'activité économique et l'emploi agricole tout en redonnant un usage agricole aux terres en friche.

Le bilan des trois années d'activités sous la forme SCIC est relativement encourageant. Les différents partenaires ont réussi à mettre en œuvre un dispositif efficace permettant, avec un soutien financier des collectivités (Nantes Métropole, le Conseil Départemental de Loire Atlantique, la Communauté de Communes Erdre et Gesvres et la ville de La Chapelle sur Erdre) un véritable plan d'actions dans la préservation du foncier agricole et dans la reconquête des espaces agricoles. Ainsi, à Vigneux-de-Bretagne, commune au Nord de Nantes, 50 ha⁷ ont été repris en 2015 avec une remise en état des parcelles quasi totale. Depuis, différentes cultures ont été mises en place sur ces parcelles (maïs, sarrasin etc.). A St-Aignan-de-Grand-Lieu, commune au Sud de Nantes, 15,50 ha ont été défrichés. Dans un premier temps, 7,50 ha ont été défriché en 2015 avec une remise en culture de ces parcelles en 2016 (production de sarrasin). Les 8 hectares restants ont été défrichés fin 2016 avec pour le moment la mise en place d'un couvert végétal. A Vigneux-de-Bretagne toujours, une action de défrichage a eu lieu sur 8 ha avec la reprise de ces terres par une exploitation agricole.

Toujours engagée dans des initiatives de transmission, de restructuration et de mise en valeur de terres agricoles sur son territoire, la SCIC Nord-Nantes est un outil de développement aux services de ses différents partenaires (SAFER, Chambre d'Agriculture, agriculteurs etc.). Avec près de 159 ha exploités en 2016, une trentaine d'ha défrichés, la cession de 13 ha en 2016, la SCIC Nord-Nantes participe à l'économie locale et au dynamisme agricole dans un espace périurbain nantais aux pressions foncières extrêmement forte. Depuis 1997, c'est désormais près de 600 ha qui ont été repris et remis en état. Près de 450 ha ont ainsi été redistribuées au profit d'une installation agricole ou bien pour conforter des structures agricoles du territoire. Ces chiffres illustrent le rôle important de ce type de structure « relais » dans le maintien d'une agriculture dynamique répondant aux problématiques et enjeux des territoires et notamment des territoires périurbains.

La SCIC Nord-Nantes a vocation à s'inscrire durablement dans le territoire et à développer de nouvelles initiatives qui cherchent à valoriser le foncier agricole. Ainsi, en partenariat avec la SCIC Compost In Situ, engagée dans une meilleure gestion des déchets organiques et agricoles, CAP44 et l'association La Ferme Chapelaine, la SCIC Nord-Nantes souhaite mettre en place une politique de valorisation du foncier agricole par la collecte des

⁷ L'ensemble de ces chiffres ont été communiqués durant l'assemblée générale de la SCIC, le 6 Avril 2017

déchets verts sur la commune de la Chapelle-sur-Erdre. L'association la Ferme Chapelaine, dans ce projet a pour objectif de piloter l'engagement des agriculteurs, de les sensibiliser et de les fédérer pour mettre à disposition de terrains pour stocker ces déchets verts sous la forme de plateformes de compostage situées en bout de champ sur des parcelles des exploitations engagées dans ce projet. L'objectif de ce projet est de collecter un grand nombre de déchets verts pour qu'ils puissent être stockés sur ces plateformes pour que les agriculteurs puissent s'en servir pour fertiliser le sol de leurs parcelles. La SCIC Nord-Nantes dans ce projet, assure la gestion des déchets verts (transport, dépôt, broyage). La ville de la Chapelle sur Erdre a pour rôle de récupérer les déchets verts des habitants. Ce projet est innovant et s'inscrit dans une économie locale et durable.

La SCIC Nord Nantes participe au développement local. Cet exemple démontre l'importance de préserver un tissu associatif et de fédérer un grand nombre d'acteurs engagés dans le développement agricole. A noter que pour ce genre de projet, le rôle important des collectivités. Sans appui politique, ce genre de structure ne pourrait se développer. Cette démarche ne peut venir que des agriculteurs et du milieu agricole. Le milieu agricole rencontre parfois des difficultés à se structurer, se mobiliser et s'organiser. Si à la base, il n'existe pas un réseau d'entraide au sein du milieu agricole, la mise en place d'un tel outil semble difficile.

3.5 Recréer et fédérer des réseaux d'entraides favorables au développement agricole

Les espaces agricoles périurbains, de par les dynamiques démographiques, économiques et foncières sont parfois devenus des espaces déstructurés. Dans le vignoble nantais, par exemple, un réseau d'entraide est à reconstruire au sein du milieu agricole. Par le passé le vignoble nantais était un territoire dynamique, formé de petites communes rurales, aux traditions locales. Il y figurait une très forte appartenance au territoire, au terroir. Les agriculteurs s'organisaient entre eux, l'entraide entre agriculteurs était chose courante. Cette solidarité était liée à l'histoire du syndicalisme paysan en Basse-Loire, à la présence de la jeunesse agricole catholique, très implantée et à des nombreux agriculteurs au passé militant et engagé pour le maintien de leur activité agricole. Aujourd'hui, la situation a quelque peu évolué. Le nombre d'agriculteurs ne cesse de diminuer. La proximité avec l'agglomération nantaise attire de nouvelles générations. De nouvelles populations viennent s'installer dans les

communes de deuxième couronne ou troisième couronne de l'agglomération nantaise pour accéder à la propriété, où l'accès au foncier est moins cher. Ces populations viennent habiter dans ces communes pour profiter d'un paysage agréable propice aux activités de loisirs. Leur quotidien est rythmé par des migrations pendulaires entre leur domicile et leur lieu de travail ce qui modifie considérablement le sentiment d'appartenance au vignoble. Ainsi en 15 ans, la population du vignoble⁸ a doublé et le paysage n'a cessé d'évoluer ces dernières années au profit d'un développement pavillonnaire important. Néanmoins, une part de plus en plus croissante de la population s'intéresse à nouveau à leur territoire. Ainsi, un noyau associatif s'est créé autour de la question environnementale pour dénoncer l'usage de pesticides aux abords des écoles. Ces sensibilités dépassent aujourd'hui l'enjeu environnemental car ces mêmes personnes, un temps éloignées de ces questions se préoccupent ainsi d'une manière plus générale aux enjeux agricoles, alimentaires et par conséquent fonciers. Les membres de l'association Terre en Vie veulent s'appuyer sur cette dynamique émergente observée dans le vignoble nantais.

Demain, l'agriculture locale, de proximité se fera en lien avec la société. Il est donc important de fédérer l'ensemble des acteurs autour des enjeux agricoles. Redynamiser un territoire commence donc par recréer un réseau d'acteurs capable de travailler ensemble sur ces problématiques. Il semble aujourd'hui important de sensibiliser, informer, sur la question du foncier agricole. Forte de ce tissu associatif émergent, l'association Terres en Vie souhaite dans la durée voir évoluer leur structure dans un outil innovant et expérimental sous la forme d'une SCIC avec le soutien des communes concernées et des structures agricoles ou autres associations. La volonté de l'association est d'accompagner techniquement, financièrement et juridiquement à la fois les propriétaires et les repreneurs, pour permettre l'installation de nouveaux maraîchers, éleveurs, etc., en intégrant dans la démarche l'ensemble des citoyens soucieux de la préservation du foncier, de l'avenir de l'agriculture etc. L'association a vocation à rendre acteur les populations locales avec l'objectif de recréer du lien entre les citoyens et le milieu agricole dans un espace périurbain où agriculteurs et citoyens se côtoient mais ne se connaissent pas toujours. A ce jour, l'association compte 44 adhérents. A termes, Terre en Vie a vocation à devenir exploitant agricole, en travaillant sur des terrains à bail, loués à des propriétaires fonciers pour remettre en état les nombreuses friches agricoles observées dans le vignoble (partie2).

⁸ Communes du Pays du Vignoble Nantais

3.6 Changer de modèle agricole par une nouvelle approche foncière

L'association Terre en Vie est née en 2016 à la suite de différents cafés-installations organisées par la Confédération Paysanne de Loire Atlantique. Ces cafés ont permis de réunir un grand nombre d'acteurs. L'un d'entre eux fut organisé sur le thème du foncier. Ce café a réuni plusieurs porteurs de projets en installation. La question du foncier a été abordée sous l'angle de la redynamisation du territoire. A la suite de ce café-installation, un petit noyau de citoyens s'est créé pour mettre des pistes de réflexions, actions, démarches afin de redynamiser le territoire. Ainsi, durant l'année 2017, l'association a vocation à mettre en place des groupes de travail locaux entre différents acteurs (citoyens, agriculteurs, élus) afin d'identifier les parcelles en friches pour ensuite réaliser un diagnostic. Ce travail permettra de connaître précisément quel type de friche existe. Différents types de friches sont à identifier. En effet, il existe des parcelles en friche depuis 1 an ou plus (- de 5 ans). Certaines parcelles sont en friche depuis plus de 5 ans. On retrouve certaines parcelles où les pieds de vignes n'ont pas été taillés et qui ont été laissés en l'état. D'autres parcelles ont les pieds de vignes qui viennent juste d'être arrachés et laissés sur place. Un premier périmètre réduit a été défini par l'association qui correspond à une première phase expérimentale. L'association va ainsi travailler à l'échelle de trois communes. L'objectif est d'établir des groupes de travaux. Des réunions publiques dans ces communes vont être organisées. Il s'agit dans un premier temps de sensibiliser les élus et les citoyens à rejoindre la démarche. Ce travail est nécessaire et il est à mener auprès des propriétaires fonciers et élus. L'association va par ailleurs monter un dossier pour faire une demande de subvention de fonds européens LEADER.

La volonté de cette association est de maintenir des petites exploitations, diversifiées et de créer un réseau d'acteurs. L'enjeu dépasse simplement la question de la protection et la valorisation du foncier agricole mais davantage de la redynamisation du territoire. A l'image du vignoble nantais, il s'agira demain de repenser l'approche du foncier agricole dans les espaces périurbains pour y développer de nouvelles formes de valorisation du sol. L'association s'intègre totalement dans cette démarche. Demain, comment permettre à des jeunes agriculteurs de venir vivre et travailler dans le vignoble nantais ? L'avenir est dans la diversification de la production. Repenser le foncier agricole dans le vignoble nantais impose aux différents acteurs d'intégrer un grand nombre de problématiques. A l'image de la zone horticole et maraichère du sud d'Angers, faut-il sortir de ce modèle agricole intensif? La question se pose. Cela demande de repenser complètement la politique actuelle pour

réinstaller des nouveaux porteurs de projets, aux projets innovants (agroforesterie etc.). La demande existe. La volonté politique n'y est pas encore et les moyens techniques, économiques n'y sont pas encore. Repenser l'approche foncière nécessite de recréer des espaces attractifs, mettre en place sur les parcelles en friche un certain nombre d'actions favorisant la plantation de haies, de vergers etc. afin de renforcer et de développer une biodiversité dans le paysage agricole actuelle. Cela dépend d'une volonté politique forte qui dépasse la question agricole seule mais qui tend davantage vers un vrai projet d'aménagement et de développement territorial.

Bien que le parcellaire soit morcelé, installer des porteurs de projets sur des petites surfaces est possible. Seulement, la qualité agronomique est faible. Le vignoble nantais, à l'image du modèle porcin breton par exemple, de la zone horticole de Sainte-Gemmes-sur-Loire au sud d'Angers est l'exemple même de la spécialisation et de la modernisation de l'agriculture dans le grand Ouest qui a eu lieu ces 50 dernières années. Sortir de ce modèle est complexe, sans une volonté politique (structures agricoles et collectivités) il semble difficile de concrétiser une telle démarche. Cette modernisation de l'agriculture, accompagnée d'un développement urbain important a transformé le paysage agricole de certains territoires. A la sortie de la seconde guerre mondiale, la Basse-Loire était caractérisée par la polyculture-polyélevage. Cette diversité agricole façonnait le paysage. Après la Seconde Guerre mondiale, le vignoble a été pris dans l'engrenage du productivisme, marqué notamment par l'utilisation des intrants chimiques et la spécialisation dans les techniques de productions. Les petites exploitations familiales ont été remplacées par des entreprises viticoles, exportatrices, sortant de l'économie locale pour se diriger vers le marché national et international. Le remembrement, l'uniformisation des parcelles ont transformé le paysage du vignoble. Dans le vignoble nantais, restaurer la fertilité des sols est l'urgence première car elle conditionnera demain l'installation de jeunes porteurs de projets agricoles innovants. Pour cela, il faut différentes actions peuvent être mise en place

Aujourd'hui, la protection du foncier agricole doit s'inscrire dans une volonté de transition énergétique, écologique et agricole. La question du foncier s'insère donc à la fois dans une démarche de transition agricole avec le développement de nouveaux modes de production et à la fois dans une volonté de transition écologique et énergétique avec la valorisation déchets verts, le développement de projets de méthanisation etc. Pour cela il semble important de remettre en état le nombre de parcelle en friche, pour demain permettre

l'installation de nouveaux agriculteurs, rendre leur installation la plus facile possible. Sur les différents territoires observés, défendre l'agriculture et les terres agricoles est une chose, et cela est important mais aujourd'hui au regard des enjeux, la valeur ajoutée que l'on souhaite apporter au foncier et par conséquent au territoire est d'autant plus importante.

Partie 4 : Protéger les espaces agricoles : passer d'un espace à préserver à un projet de territoire

Aujourd'hui, au regard des différents enjeux, il ne s'agit plus de mettre en place des actions en faveur de la préservation des terres agricoles. Un changement de regard sur le foncier agricole s'impose et notamment dans les espaces agricoles où la pression foncière est forte. Une politique de valorisation du foncier doit être menée dans ces espaces agricoles.

4.1 A travers un projet agricole, lutter contre le morcellement parcellaire

De nombreux agriculteurs exploitent un foncier parfois très morcelé, ce qui peut induire des coûts de production supplémentaires liés notamment au transport. Pour les exploitations agricoles, avoir un parcellaire regroupé autour de son siège d'exploitation est un réel atout de compétitivité et de fonctionnement. Cependant, l'agrandissement des exploitations et la course à l'hectare encouragé par la politique de l'union européenne ont déstructuré le foncier agricole depuis la période des remembrements des années 1960-1970. Aujourd'hui, bien que le remembrement soit moins pratiqué, la dynamique d'agrandissement se poursuit au sein du milieu agricole et la concurrence pour le foncier bouleversent l'organisation du parcellaire des exploitants. Toutes les exploitations agricoles, quelle que soit leur production, ont intérêt à améliorer leur foncier pour une meilleure organisation de leur travail, l'amélioration des rotations culturales etc.

En termes d'aménagement, un nouvel outil est de plus en plus pratiqué : L'échange parcellaire volontaire. Cette démarche se développe dans l'Ouest de la France depuis le début des années 2000 (Pauchard, Madeleine, Marie, 2016) Les Chambres d'agriculture animent généralement cet outil. Leur rôle est d'accompagner les agriculteurs dans la mise en place de cet aménagement. Leur participation est non contrainte. Grâce à des conseillers, les Chambres d'agriculture jouent un rôle majeur dans cet aménagement. La procédure est relativement plus courte que l'aménagement foncier classique. Néanmoins, certaines procédures peuvent mettre plus de temps. Certains agriculteurs peuvent au départ se montrer réticents à ce genre de démarche. La première réunion vise à présenter la démarche d'échanges parcellaires aux agriculteurs et élus de la commune. Cet outil peut être mis en place à demande des agriculteurs ou bien des communes.

La question du morcellement parcellaire est de plus en plus évoquée dans les documents d'aménagements. Ainsi, sur les trois terrains étudiés, cette question apparaît. La lutte contre le morcellement parcellaire est d'ailleurs inscrite dans le programme d'action du PEAN des trois vallées, au Nord de Nantes. En effet la mise en place d'outils de préservation doit favoriser l'amélioration des cheminements et des accès aux parcelles agricoles ou forestiers et doit la sécurisation des déplacements. Les déplacements agricoles constituent un enjeu important pour l'aménagement du territoire, notamment dans les espaces urbanisés.

Les travaux effectués sur les parcelles, le transport des animaux, les chantiers d'entraide, les livraisons des récoltes demandent un certain nombre de déplacements fréquents. Les déplacements des engins agricoles se déploient parfois sur de longues distances (livraison de récoltes vers coopératives). En zone périurbaine, la circulation des engins agricoles peut parfois est contrainte. L'augmentation des flux domicile-travail, la création des grandes infrastructures routières, l'aménagement des centres bourgs sont d'autant d'évolutions qui peuvent venir perturber l'activité agricole. Ces problématiques doivent donc aujourd'hui être mises en avant dans les projets de développement territorial. A ce titre, l'agence d'urbanisme de la région angevine en partenariat avec la Chambre d'agriculture du Maine-et-Loire a réalisé tout un travail cartographique et de diagnostic afin de mettre en avant ces problématiques liées au morcellement parcellaire. Le morcellement parcellaire est donc un enjeu d'aménagement du territoire et les collectivités dans leur ensemble doivent aujourd'hui s'en saisir. Il semble important aujourd'hui de pouvoir mettre en place une réelle politique pour réorganiser certaines exploitations agricoles. De nombreuses réflexions sont à l'œuvre aujourd'hui dans les différents documents de planification territoriale (SCoT, les périmètres de préservations (ZAP, PEAN) ainsi que dans des documents plus théoriques (Charte de l'agriculture du Pays de Lorient).

Un parcellaire morcelé peut être problématique lors d'une vente ou d'une reprise d'exploitation. En effet, lorsqu'un repreneur souhaite faire évoluer l'organisation de son exploitation ou bien carrément changer de type de production et de système de production, il peut vite rencontrer des difficultés liées au foncier (parcelles inadaptées au matériel agricole par exemple). Réorganiser le parcellaire agricole peut donc faciliter la vente et/ou la reprise de l'exploitation. Dans le vignoble nantais par exemple, le parcellaire est relativement très morcelé et certaines exploitations laissent volontairement des parcelles en friche (la taille de la parcelle étant petite et peu productive ou bien située trop loin du siège d'exploitation)

Ainsi, le morcellement parcellaire peut expliquer l'augmentation des friches dans certaines zones de production.

Photo 8: parcelle en friche, vignoble nantais



Photo prise par François Onfray à la Chapelle-Heulin (44), Avril 2017

Cette problématique est à prendre en compte. L'échange parcellaire volontaire peut se faire à la demande des agriculteurs mais parfois ils n'ont pas connaissances des dynamiques foncières. Les Chambres d'agriculture, souvent structures pilotes pour ce genre de projet rencontrent parfois des difficultés à développer cet outil. En effet, des conflits d'usage peuvent être à l'origine de ces difficultés. Certains agriculteurs ne souhaitent pas s'investir dans la gouvernance locale et notamment dans ce genre de démarche des conflits d'usages avec des agriculteurs voisins subsistent.

Une meilleure gestion du foncier ne pourra que favoriser à la fois l'installation et l'aide à la vente. Développer davantage l'échange parcellaire ne pourra que valoriser le foncier, faciliter la diversité dans la production et diminuer les conflits d'usages et les tensions qu'ils peuvent parfois exister dans les espaces très fortement urbanisés.

4.2 Permettre l'installation de nouveaux projets agricoles

L'installation en agriculture est difficile. Cependant, de nombreux porteurs de projets non issus du milieu agricole, appelés les « hors cadre familiaux » viennent renouveler les rangs d'une profession qui a perdu 200 000 actifs en 10 ans à l'échelle nationale (RGA, 2010). Les aider devient donc une nécessité vitale pour l'agriculture afin de faciliter le renouvellement des générations en agriculture, de maintenir de l'emploi en milieu rural et pour limiter le développement d'une certaine agriculture industrielle. Favoriser l'installation de jeunes porteurs de projets permettra d'assurer le maintien d'une agriculture de proximité porteuse de dynamiques sociales et solidaires engagées dans des pratiques respectueuses de l'environnement et intégrées dans une économie locale.

En 2010, une pré-étude financée par le Conseil Régional des Pays de la Loire marque le démarrage d'un projet de création d'une structure compétente dans l'accompagnement de ces porteurs de projet en Loire Atlantique. Un groupe de travail se met en place et réunit une grande diversité d'acteurs: des techniciens de Nantes métropole, des acteurs de l'ouvre-boîte 44, des membres du réseau de l'économie sociale et solidaire, des chercheurs, des membres du GAB44, FDCIVAM et de terroirs 44. Partant du constat qu'il y a de plus en plus de jeunes qui souhaitent s'installer en agriculture, ce groupe de travail avait vocation à mettre en place un outil innovant capable de favoriser l'installation et de renforcer l'accompagnement de ces personnes non issues du milieu agricole. Ainsi, ces réunions de travail ont débouché sur la création d'une association, la Coopérative d'Installation en Agriculture Paysanne (CIAP) en 2012. Cette structure se veut comme un outil d'accompagnement, innovant, entrepreneurial, inscrit dans une économie sociale et solidaire, pour des porteurs de projet d'installation agricole. Ce fut le premier outil innovant de la sorte en France à sa création. Depuis mars 2013, la CIAP est devenue une SCIC. Elle se veut alors comme une entreprise territoriale au service du développement local.

Cette structure est organisée en 5 collèges :

- Des organismes du secteur agricole (CAP44, CIVAM, Terre de Liens, CUMA)
- Des acteurs de l'économie sociale et solidaire (Ouvre-boîte 44, Ecosolies)
- Des citoyens engagés, paysans ou membres de CIGALES
- Des établissements publics, le lycée agricole Jules Rieffel à St-Herblain

- Des salariés de la SCIC CIAP

La CIAP entend répondre à plusieurs objectifs. Face à la difficulté liée à l'installation, la CIAP a vocation à contribuer à la réussite des installations tout en étant un acteur de l'aménagement du territoire. En accompagnant des porteurs de projets, la CIAP entend gérer avant tout de l'espace agricole. En ce sens, la coopérative entend faciliter l'accès au foncier et contribuer à l'installation de projets innovants intégrés dans la dynamique locale, rurale et périurbaine. Elle a vocation également à recréer un réseau agricole entre les structures agricoles, les agriculteurs et les associations de consommateurs (AMAP). La CIAP, basée sur les valeurs de la Confédération Paysanne, entend promouvoir une agriculture locale, écologique et souhaite voir émerger de nouvelles façons de produire. Elle peut être perçue comme un laboratoire d'idée et d'échanges entre porteurs de projets, agriculteurs expérimentés et citoyens. L'installation se décline en différentes étapes. Tout d'abord, lorsqu'un porteur de projet se rapproche de la CIAP, celle-ci met en place un contrat pédagogique avec le porteur de projet. Trois prérequis sont demandés par la structure. Pour pouvoir bénéficier d'un accompagnement, le porteur de projet doit avoir défini en amont un projet professionnel, un territoire (à l'échelle d'un canton) sur lequel il souhaite par la suite s'installer. La CIAP demande également un niveau de qualification de niveau IV, qui correspond au Baccalauréat. Ensuite, en fonction du projet professionnel et du profil du porteur de projet, trois formes d'accompagnement sont proposées :

- Un espace test en maraichage bio

Sur près de 3 ha, situés sur le site du lycée agricole Jules Rieffel à St-Herblain au Nord de Nantes, la CIAP a mis en place un espace test en maraichage biologique pour permettre à 3 maraichers d'expérimenter pendant 1 an, la gestion des productions en maraichage bio. Les apprentis maraichers assurent pendant un an la mise en place des cultures, la gestion des stocks, la commercialisation. La vente des produits (magasins biocoop) permet de financer la structure. Pendant une année correspondant à un cycle de production, les porteurs de projets vont pouvoir se tester avant de s'installer définitivement et lancer leur activité. Les porteurs de projet, sont suivis et encadrés par des formateurs du lycée agricole pour la partie technique. Plus récemment un second site a été créé à Redon. Le porteur de projet est stagiaire de la formation professionnelle. Suivant sa situation, il perçoit une indemnité versée par le Conseil Régional ou pôle emploi.

- Le stage paysan créatif

La CIAP propose également une formation à l'entrepreneuriat à travers le stage paysan créatif. Ce dernier correspond à 200h de formation et d'accompagnement et 1620 heures de stage pratique, réparties entre une entreprise d'accueil (paysan référent) et le futur site d'installation du porteur de projet. Le stagiaire perçoit une indemnité par pôle emploi. Au sein du stage, une formation de 10 jours centrée sur différentes thématiques est également proposée et assurée par la CIAP. La plupart des porteurs de projet ont déjà du foncier. Le stage paysan créatif est très intéressant car il permet de créer un réseau sur lequel le futur paysan va pouvoir s'appuyer, se développer. La CIAP encourage les porteurs à développer leur propre réseau durant ce stage. En ce sens-là, le stage est sans doute la forme d'accompagnement la plus intéressante. Il permet pour le porteur de projet de créer un solide réseau avec l'ensemble des acteurs du territoire. Ainsi lorsque le stage se déroule bien, le porteur de projet peut en parallèle développer progressivement sa future exploitation sur son site. Pour cela, il peut bénéficier d'une aide (humaine ou matérielle) de l'agriculteur référent pour les premiers travaux de mise en place du site (bâtiments, tunnels, travail du sol etc.). Le porteur de projet finit alors son stage à temps plein sur sa nouvelle exploitation.

- Le portage temporaire du projet agricole :

La troisième forme d'accompagnement proposée par la CIAP est le portage temporaire du projet agricole. C'est un outil généralement déterminant dans la concrétisation de l'installation, un atout pour sa réussite. La CIAP assure l'hébergement juridique, administratif et commercial de l'activité économique du stagiaire (production agricole, transformation et commercialisation). La CIAP verse ensuite une indemnité au porteur de projet. En amont de son installation effective sur son site, le porteur de projet prépare et démarre son activité. La CIAP réalise le suivi comptable des clients et des fournisseurs, en collaboration avec le porteur de projet. Le porteur de projet est en contrat d'accompagnement avec la CIAP. Il perçoit une rémunération qui évolue en fonction du développement de son chiffre d'affaires. Juridiquement, les matériels achetés sont la propriété de la CIAP pendant la durée de l'hébergement de l'activité. Lorsqu'il s'installe effectivement, le porteur de projet rachète les investissements et rembourse les dépenses courantes, déduction faite des éventuelles ventes de produits réalisées durant cette phase de pré-installation.

Pour chacune de ces formes d'accompagnement, le porteur de projet peut solliciter un accompagnateur professionnel de la CIAP. Ce dernier connaît le porteur du projet, sa situation administrative et financière, son projet. Il est l'interlocuteur privilégié qui prend en compte la situation du porteur de projet autant que la dimension économique du projet. Le porteur de projet peut également s'appuyer sur un groupe d'appui local qu'il a lui-même constitué. Il réunit des paysans locaux, des élus, des citoyens engagés. Ce groupe local constitue un pôle ressource qui conseille et soutient le porteur de projet.

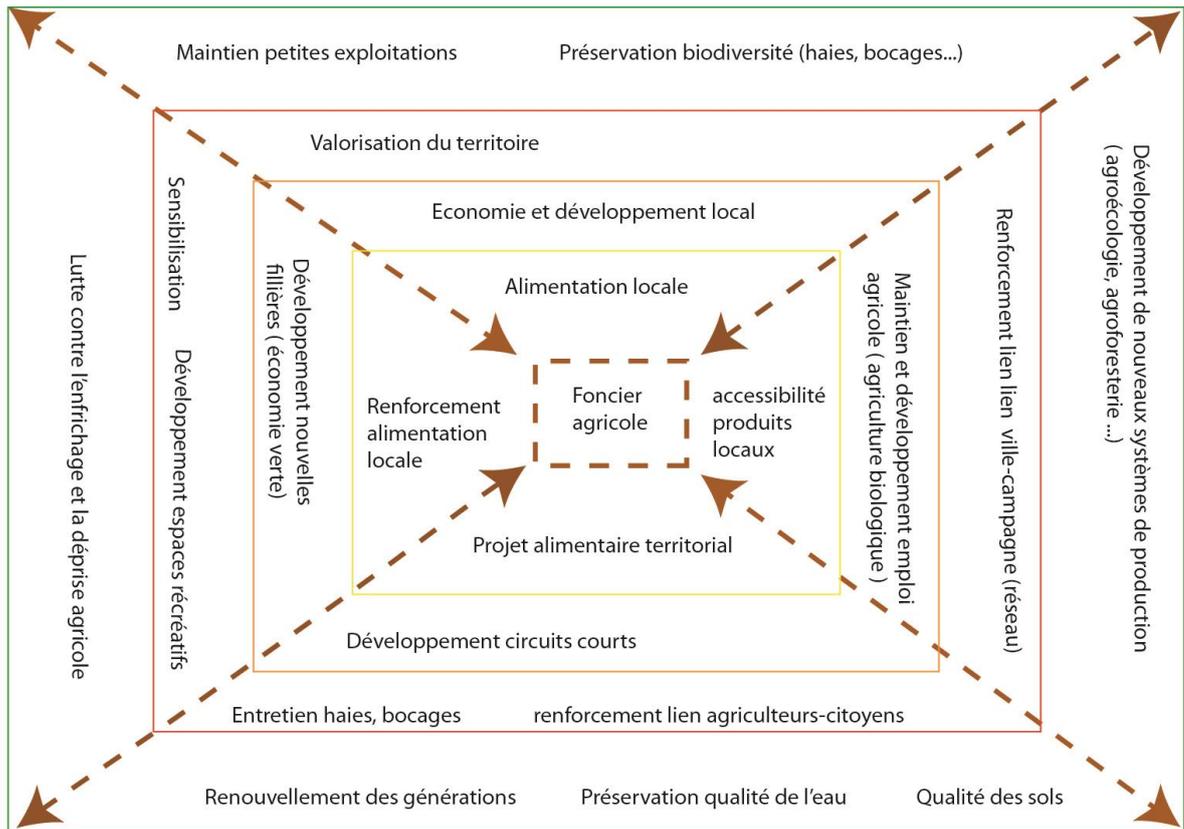
La plupart des porteurs de projet ont des projets orientés en production végétal (maraichage). A ce jour, la CIAP a encadré une trentaine de projets. Au début, très tournée vers la production végétale, la CIAP constate aujourd'hui que de plus en plus de porteurs de projets les contacts avec des projets d'élevage, des projets caprins notamment avec derrière une volonté de développer des ateliers de transformations (vente directe, circuits de proximité). Cette observation est encourageante car à termes, la CIAP a vocation à diversifier sa formation. Beaucoup de porteurs de projets s'orientent vers la production végétale car celle-ci est sans nul doute la plus simple pour s'installer en agriculture. En effet, la production maraichère notamment demande parfois peu de foncier et peu d'investissement par rapport à de l'élevage. La prise de risque est moindre. Avec la volonté de relocaliser l'agriculture et l'alimentation, l'enjeu demain sera de diversifier la production locale. Ainsi, une réflexion sur un projet de création d'un espace test agricole en élevage est en cours. Cet espace test serait l'occasion de travailler avec une race de vache locale, la vache nantaise afin de continuer de promouvoir et de défendre une agriculture de proximité, de qualité inscrite au sein d'un réseau d'acteurs très divers où les enjeux fonciers et alimentaires constituent le socle des réflexions portant sur la relocalisation de l'agriculture.

4.3 Articuler enjeux alimentaires et fonciers pour relocaliser l'agriculture

Aujourd'hui la question du foncier agricole, de sa préservation jusqu'à sa valorisation doit être abordée sous différents angles, économique, environnemental, alimentaire et récréatif afin d'appréhender une meilleure gestion du foncier. Trop longtemps, la question du foncier agricole a été abordée de manière trop cloisonnée (outil de production, réserves foncières pour l'habitat etc.) Aujourd'hui, avec le souci de relocaliser l'agriculture et l'alimentation le foncier doit être géré à travers une approche « alimentaire ». La question du foncier doit devenir commune à l'ensemble des acteurs travaillant sur la relocalisation de l'agriculture. Si la relocalisation de l'agriculture est perçue comme un ensemble d'actions et de politiques qui visent à développer et à renforcer une agriculture locale et diversifiée alors la question du foncier doit en être la base des réflexions.

Le foncier au sens géographique du terme désigne tout ce qui touche aux terres en tant que fonds c'est-à-dire en tant que richesse ou propriété, morceau de l'espace. Le foncier constitue l'ensemble des terres vues sous l'angle de leur appropriation et de leur occupation (Brunet, 1992). Ainsi, étudier le foncier implique la nécessité d'étudier les orientations qui jouent un rôle essentiel dans toute politique d'aménagement du territoire. Articuler enjeux alimentaires et fonciers suppose donc de définir un ensemble d'objectifs et d'actions qui visent à renforcer et valoriser l'agriculture et l'alimentation locale. En ce sens, cela suppose de définir sur un territoire (aire urbaine ?) dans le sens des convertisseurs alimentaires proposés par l'association Terre de Liens, des objectifs chiffrés à respecter en termes de production alimentaire locale et de foncier agricole nécessaire afin de garantir cette production locale. Aborder la question du foncier agricole dans les politiques territoriales ne doit plus être dissociée de la question alimentaire. Aux abords des villes, le foncier agricole doit devenir un foncier alimentaire dans le sens où ce foncier doit être protégé non seulement pour assurer la pérennité de l'outil de production mais pour assurer un outil de production au service d'une économie locale qui vient renforcer et diversifier l'alimentation locale des populations.

Schéma 2: interrelations entre les différents enjeux liés au foncier agricole



Réalisation: François Onfray, IGARUN

- Enjeux agricoles
- Enjeux à valeur paysagère et identitaire
- Enjeux économiques
- Enjeux alimentaires
- Interrelations entre les différents enjeux

Aborder la question de la préservation du foncier agricole demande donc de prendre en compte l'ensemble des enjeux qu'elle suscite. Il ne s'agit plus aujourd'hui d'aborder le foncier agricole comme seulement un espace à préserver mais il s'agit en revanche de l'aborder par ses différentes fonctions qu'il apporte dans le développement d'un territoire afin de le préserver et de le valoriser. En effet dans un processus de relocalisation de l'agriculture, avec l'objectif de recréer du lien entre les milieux agricoles environnants et le milieu urbain, les dynamiques foncières doivent être valorisées. Les activités économiques et récréatives, les productions agricoles, La préservation de la biodiversité, autant d'enjeux qui doivent être valorisés et intégrés dans les politiques territoriales. Derrière la gestion du foncier se cache un

nombre important d'enjeux économiques, écologiques et alimentaires. Ainsi repenser la gestion du foncier par une approche alimentaire implique et nécessite donc de s'intéresser au renouvellement des générations agricoles, à la lutte contre la déprise agricole, au développement des friches, à la lutte contre le morcellement parcellaire etc. Cela nécessite également d'intégrer dans ses réflexions les enjeux à valeur paysagère et identitaire (entretien haies-bocages, développement d'espaces récréatifs, une meilleure gestion des conflits d'usages. C'est une vision du foncier qui dépasse simplement l'outil de production.

Photo 9: parcelle en friche



Photo prise par François Onfray à Riantec (56), Février 2017

Toute cette réflexion et cette politique à mener est à construire et elle demande des moyens, techniques, juridiques et bien sûr financier. Relocaliser l'agriculture est un processus très lent, complexe à mettre en place tant il implique un grand nombre d'acteurs aux sensibilités parfois différentes. Les premiers résultats ne seront visibles que dans plusieurs années. Nous sommes encore dans une phase d'expérimentation, de sensibilisation auprès des organes décisionnelles (collectivités, structures agricoles) et auprès des acteurs historiques du développement agricole. Néanmoins, le développement des démarches innovantes autour du foncier agricole, que cela soit à travers des documents d'urbanisme (SCoT Pays de Lorient, SCoT métropolitain Loire Angers) ou bien à l'initiative d'associations illustre qu'une

dynamique se met en place et qu'un changement de regard s'opère. Tout cela nécessite la construction d'une nouvelle gouvernance foncière.

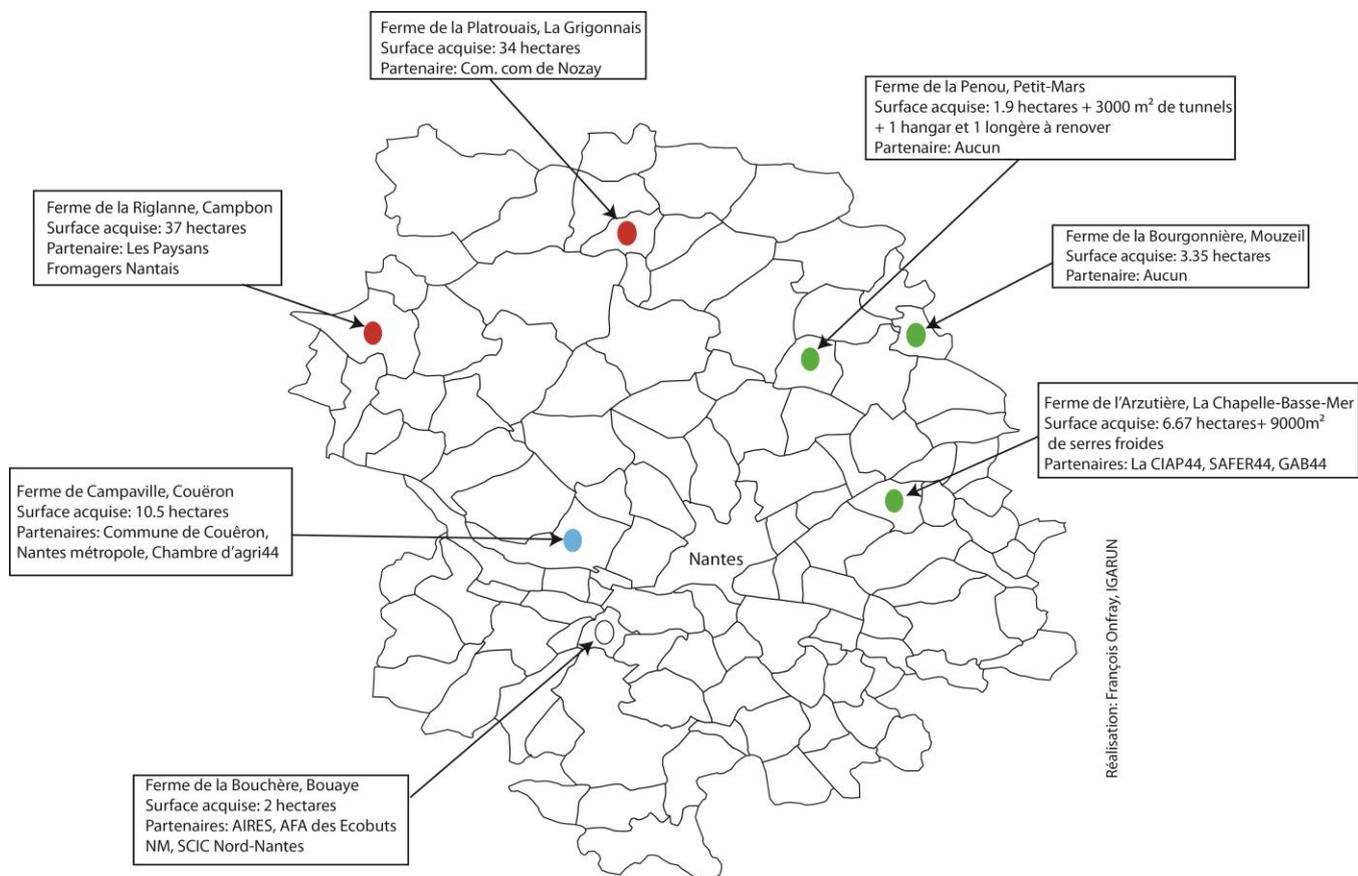
4.4 Passer d'une vision d'expertise à une vision collaboratrice dans la préservation des terres agricoles

La gouvernance foncière dans un territoire est liée généralement à des partenariats historiques entre collectivités et structures agricoles et à une dynamique agricole locale très forte. Si dans l'aire urbaine de Nantes plusieurs initiatives ont pu être observées par exemple, cela peut s'expliquer par un passé agricole relativement militant et un partenariat historique entre Nantes métropole et la Chambre d'agriculture de Loire Atlantique. Autour de Nantes, le milieu agricole a toujours su s'organiser en réseau d'entraides et de nombreuses initiatives ont été créées. De plus, dès les années 90, des collectivités comme Nantes métropole mais également des communes telles que Bouguenais, la Chapelle-sur-Erdre ont su mettre les enjeux agricoles au centre de leurs réflexions (programmes friches, préservation agriculture périurbaine etc.).

C'est dans ce contexte émergent que l'association Terre de Liens Pays de la Loire a été créée en mars 2010, portée par des agriculteurs bio, des associations de consommateurs et des acteurs du milieu agricole soutenant l'agriculture biologique et paysanne, avec l'objectif de promouvoir l'accès au foncier agricole et d'accompagner, de soutenir et d'installer des agriculteurs dans la région des Pays de la Loire. Terre de Liens Pays de la Loire a vocation à susciter et accompagner la prise en main de la problématique foncière à une l'échelle importante (département, région) en sensibilisant les citoyens à travers des ciné-débats, stands, conférences et les élus par des conférences, journées de formation etc. L'association a vocation également à accompagner les projets d'installation dans le volet foncier avec l'installation et le maintien d'agriculteurs tournés vers des projets aux pratiques respectueuses de l'environnement.

L'association fonctionne avec une équipe de 15 administrateurs, de 2 salariés et d'un grand nombre de bénévoles. L'association est composée de commissions, de groupes locaux par département ou par ferme, au sein desquels les acteurs du milieu agricole et des citoyens engagés dans les questions agricoles se retrouvent pour échanger leurs compétences et alimenter les réflexions sur l'avenir de l'activité agricole.

Carte 15: les actions de Terre de Liens dans l'aire urbaine de Nantes



Réalisation: François Onfray, IGARUN

- Type d'exploitation :
- Exploitation laitière
 - Elevage bovin
 - Maraichage
 - Projet en attente
- Source: Terre de Liens Pays de la Loire

Cette carte ci-dessus illustre les différents projets portés par TDL. Cette association pilote un grand nombre de ses actions et 5 de ses projets ont été réalisés en partenariats avec différents acteurs (collectivités, associations, Chambre d'agriculture). Aujourd'hui 6 projets ont vu le jour dans l'aire urbaine de Nantes et une surface de 2 hectares située à Bouaye au sud-ouest de Nantes est en attente d'un projet agricole. TDL est un mouvement associatif, militant et il tient à sa vision collaboratrice en cherchant à intégrer et responsabiliser davantage les citoyens aux enjeux agricoles. Cette démarche est parfois peu comprise dans les structures agricoles. Néanmoins, dans l'aire urbaine de Nantes, Nantes métropole a toujours souhaité travailler avec TDL depuis sa création et la Chambre d'agriculture. Un travail de coopération entre la Chambre d'agriculture, Terre de Liens et Nantes métropole existe alors que sur Angers et Lorient la coopération semble plus difficile. A ce jour, aucun projet Terre de Liens Bretagne n'a été mis en place dans l'aire urbaine de Lorient. Terres de Liens Pays de la Loire ne travaille pas avec la Chambre d'agriculture du Maine-et-Loire. Les structures agricoles peuvent voir en Terre de Liens un acteur « concurrent » dans la gouvernance locale. De plus, certaines collectivités ont pour habitudes d'avoir comme interlocuteur les Chambres d'agriculture comme partenaire direct sur les questions agricoles.

La multiplicité des actions de Terres de Liens dans l'aire urbaine de Nantes peut s'expliquer par le fait que de plus en plus de propriétaires qui souhaitent vendre ne veulent plus passer par la SAFER. Ils souhaitent de plus en plus passer par Terre de Liens. Cette démarche est militante. Certains propriétaires changent quelque peu de regard. C'est un constat que fait TDL Pays de la Loire. De plus en plus de propriétaires sont sensibles à la reprise de leur ferme pour un projet viable, biologique, paysan. Selon TDL, il existe une augmentation du nombre de propriétaires (anciens agriculteurs mais pas que) qui sont davantage sensibles aux enjeux agricoles dans les milieux périurbains, aux questions alimentaires, aux projets d'agriculture paysanne, biologique, ce qui explique l'augmentation du nombre de projet qui passent par Terre de Liens et ce constat s'observe particulièrement dans l'aire urbaine de Nantes et plus généralement en Loire Atlantique.

Deux exemples dans l'aire urbaine de Nantes illustrent cette nouvelle gouvernance. La ferme de Campaville située à Couëron, près de Nantes est une exploitation laitière en agriculture biologique. L'agriculteur en place est en situation de fermage. Certains de ses propriétaires lui ont fait savoir qu'ils souhaitaient vendre certaines parcelles que l'agriculteur exploitait. Ce dernier, ainsi que les propriétaires souhaitaient que ces terres restent des terres agricoles. Ainsi, pour sécuriser le foncier face aux risques liés à l'urbanisation, ils se sont

turnés vers Terre de Liens pour s'assurer que ces terres continuent à être exploitées en agriculture biologique sur le long terme et ainsi préserver la qualité des sols. TDL a alors entamé une démarche de regroupement des terres pour en faciliter la gestion locative et ainsi sécuriser la ferme de Campaville. La Foncière Terre de Liens se porte aujourd'hui acquéreur d'une partie de ces terres servant à l'élevage laitier en production biologique. Le morcellement des exploitations, divisées en de nombreuses petites parcelles appartenant à une multitude de propriétaires différents, fragilise un peu plus ces fermes sur le long terme. Ainsi sur cette exploitation laitière de 87 hectares, on compte 114 propriétaires parmi lesquels 100 d'entre eux sont propriétaires de moins d'1 hectare ! Pour mener son travail, Terre de Liens Pays de la Loire a bénéficié du soutien de la commune de Couëron, de Nantes Métropole et de l'appui d'un groupe local de bénévoles constitué autour de la ferme de Campaville (aide financière spéciale de la commune de Couëron avec l'attribution du listing de l'ensemble des propriétaires sur la commune). Grâce à la mobilisation de tous les citoyens volontaires à travers l'épargne solidaire la Foncière Terre de Liens s'est portée acquéreur des 10.5 hectares mis en vente. L'agriculteur en place pourra donc continuer à louer ces terres et à les cultiver, tout comme les 77 hectares restant et appartenant à d'autres propriétaires. Parallèlement, Terre de Liens Pays de la Loire a pris contact avec les autres propriétaires pour leur proposer, à termes, le rachat de leur parcelle et la construction d'une unité agricole complète et pérenne et sécuriser cette exploitation dans un milieu urbain où la pression foncière est très forte.

Un autre exemple illustre cette gouvernance locale : la Ferme de la Bouchère à Bouaye. Depuis sa création en 1997, l'association AIRES, soutenue par la ville de Bouguenais, œuvre avec deux objectifs : préserver et valoriser le patrimoine local d'une part et faciliter la gestion foncière pour maintenir une agriculture paysanne en zone périurbaine d'autre part. Grâce à l'accord de 147 propriétaires, AIRES a impulsé et accompagné le regroupement de très nombreuses parcelles sur la commune de Bouguenais qui sont aujourd'hui gérées par plusieurs AFA. Cette gestion collective a déjà permis le défrichage et la remise en exploitation de plus d'une centaine d'hectares. Au sein de l'une de ces associations, l'AFA des Ecobuts, souhaitait vendre sa parcelle, située sur la commune de Bouaye. Tout naturellement, l'association AIRES s'est tournée vers Terre de Liens pour assurer la préservation des terres sur le long terme, conserver leur vocation agricole et garantir l'usage de pratiques respectueuses de l'environnement. Bien qu'elle ait été réalisée sur une petite surface (2 hectares), cette initiative est très intéressante et innovante car depuis le début, ce projet fut porté par des citoyens. Nantes métropole a participé au financement afin

d'assurer et de finaliser la collecte de dons. Le rôle qu'a joué Nantes métropole est intéressant et c'est une démarche à développer. Au regard des enjeux actuels, les collectivités se doivent de financer et accompagner des structures issues du milieu associatif, citoyen et militant pour mener à bien ce genre de projet.

4.5 Vers une réorientation de l'action des SAFER ?

Ces deux projets évoqués ci-dessus ont été menés sans les services de la SAFER, pourtant principal acteur dans la gestion du foncier. Deux visions s'opposent. Les associations citoyennes et agricoles cherchent à intégrer davantage les citoyens en faisant le parti-pris que l'agriculture concerne l'ensemble de la population et que chaque individu peut être acteur de son territoire. Les SAFER et les Chambre d'agriculture ont plutôt un vison d'expert. La gestion des enjeux agricoles doivent rester dans les services des SAFER et Chambres d'agriculture, selon elles, seules structures capables d'appuyer les collectivités dans leur politique agricole. Lorsqu'elles interviennent auprès des collectivités c'est en tant d'expert. Une vision d'expertise s'oppose à une vision collaboratrice et citoyenne. Les SAFER sont en effet un outil au service des collectivités. Leurs principales missions restent l'observation foncière, avec la production de données statistiques, données cartographiques, la maitrise foncière et l'appui aux collectivités (compensation, création de zones d'activités etc.) La SAFER doit être perçu comme un outil qui doit concourir au développement local d'un territoire. Leurs principales activités traitent des questions agricoles. Par exemple, la SAFER Maine Océan, la SAFER Bretagne ont mis en place des conventions de vieille foncière (Vigifoncier) avec les principales collectivités. Cela permet aux collectivités d'être informées des projets de vente sur leur territoire.

On la retrouve dans les trois aires urbaines étudiées. La gouvernance peut paraître difficile à mettre en place avec des collectivités et associations telles que Terre de Liens. Dans cette gouvernance foncière, on retrouve tout de suite deux visions de l'agriculture qui s'opposent. Celle d'une agriculture paysanne, écologique et citoyenne à celle d'une agriculture compétitive, intensive tournée vers la productivité. Le foncier est fondamentalement une question très politique et les orientations prises concernant la gestion du foncier ne sont pas neutres. La SAFER se revendique comme un outil à la disposition des collectivités territoriales mais néanmoins nombre de structures agricoles sont dirigées par des élus et membres de la FDSEA alors que les collectivités s'orientent plutôt vers une démarche

d'agriculture locale, au renforcement de l'agriculture biologique etc. sensible aux idées de la Confédération Paysanne. De plus, les collectivités telles que Nantes métropole possède déjà leurs propres services d'observation du foncier (services urbanisme, développement local etc. ces collectivités estiment qu'elles n'ont pas besoin d'un appui spécifique de la SAFER sur certains dossiers. Il existe une vraie déviance observée concernant la SAFER. Cette observation est regrettable car la SAFER est à l'origine un outil incontournable et intéressant.

Les SAFER tout comme les Chambre d'agriculture ont une vision d'expert des questions agricoles. Ils reprochent à des structures comme Terre de Liens d'avoir une vision trop exclusive de l'agriculture en ne privilégiant que l'agriculture biologique. Néanmoins, le développement de l'agriculture biologique est inscrit dans leur programme d'actions. Par exemple, la SAFER Maine Océan entend maintenir et développer l'agriculture biologique et les circuits courts à travers son programme d'actions. Selon les chiffres de la SAFER Maine-Océan, le pourcentage de surface rétrocédée en faveur de l'agriculture biologique sur l'ensemble des surfaces rétrocédées en Loire Atlantique hors maintien des agriculteurs en place se situe à 5,9% alors que le pourcentage national est de 4,7%. Ce pourcentage reste néanmoins très faible. Plusieurs raisons peuvent l'expliquer. Premièrement, un grand nombre de porteurs de projets qui s'orientent vers une production biologique ne s'orientent pas vers la SAFER pour mettre à bien leur projet. Deuxièmement, les porteurs de projets peuvent rencontrer des difficultés financières à leur installation et la reprise d'exploitation est difficile. Ce faible pourcentage peut s'expliquer également par l'absence d'un projet politique agricole local à une échelle géographique relativement importante qui intègre un très grand nombre d'acteurs. Ainsi, si demain il y a une réelle volonté de renforcer l'agriculture locale avec une véritable politique d'aide à l'installation en agriculture biologique (renforcement restauration collective, développement et maintien de circuits de proximité, valorisation de projets innovants etc.) la SAFER mènera une politique en faveur de cette volonté politique. La SAFER est un outil à disposition des collectivités. Ainsi si demain des projets agricoles se développent à l'échelle des aires urbaines, tournés vers une agriculture locale et biologique, la SAFER sera sans doute contrainte d'aller dans ce sens. Les enjeux actuels nous montrent que cette tendance serait à valoriser mais néanmoins, les structures agricoles doivent aider toutes les agricultures et lorsque l'on se penche sur la composition des conseils d'administration des structures agricoles, nombre d'élus Chambres et SAFER sont syndiqués à la FNSEA. Le principal syndicat français est encore loin de ces réflexions.

Une réorientation des politiques des SAFER est-elle envisageable ? Cela semble compliqué au regard des orientations politiques prises par les organes décisionnelles. Cependant, les différentes associations et initiatives qui ont pu être observées apportent un nouveau regard dans la gestion du foncier par leur vision citoyenne et collective. Ces associations, par les projets qu'elles ont soutenus tendent à gagner en crédibilité dans la gouvernance foncière. A termes, se passer de l'outil SAFER semble difficile. Néanmoins, plus il y aura de projets et de partenariats « SAFER, associations citoyennes et agricoles et collectivités » plus il sera facile derrière de développer des projets innovants. La multiplicité des initiatives et l'ancrage territorial de leurs actions dans le temps peuvent venir modifier la politique des SAFER. Ainsi, demain, dans ce contexte émergent, verra-t-on les structures agricoles réorienter leurs politiques ? Pour une politique foncière efficace, Terre de Liens et les autres initiatives agricoles et citoyennes devront travailler ensemble avec les structures agricoles. La SAFER est un acteur incontournable de l'aménagement du territoire. Préserver et valoriser le foncier ne peut se faire sans la connaissance fine des SAFER sur le foncier agricole. Cette gouvernance semble difficile tant les clivages politiques existent mais un nouveau jeu d'acteurs se dessine actuellement dans l'aire urbaine de Nantes ce qui est encourageant. La région Pays de la Loire, la SAFER Maine Océan et Terre de Liens Pays de la Loire viennent de signer une convention de portage foncier. L'une des principales difficultés de Terre de Liens est de collecter suffisamment de fonds pour racheter des terres et ce dans un temps relativement court. Ainsi des propriétaires souhaitant vendre rapidement leurs terres se retrouvent bloqués. Dans cette convention, la SAFER peut assurer un portage foncier pendant une durée de 1 à 4 ans en achetant l'exploitation le temps que Terre de Liens rassemble les fonds nécessaires au rachat de cette exploitation. Cela permet au propriétaire de vendre son exploitation rapidement et au porteur de projet de commencer son activité. Cependant, à l'issue de ces quatre années de portage foncier, la SAFER n'a pas vocation à rester propriétaire. Ainsi, la Région Pays de la Loire, garanti la reprise de l'exploitation si aucun repreneur ne peut racheter l'exploitation. Cet exemple témoigne d'une nouvelle gouvernance foncière en construction. L'EPF de Bretagne avec la SAFER Bretagne ont signé une convention avec le souci de réduire la consommation d'espace agricole et naturel.

Cette dynamique observée dans l'aire urbaine de Nantes est moins visible dans les aires urbaines de Lorient et d'Angers. Cela s'explique par le faible nombre d'associations qu'il existe et par le poids important que représente les Chambres d'agriculture sur les territoires Lorientais et Angevin. L'aire urbaine de Nantes présente un tissu associatif très

important qui couvre une bonne partie du territoire. Une nouvelle gouvernance est à construire. Reste à définir quel acteur doit être à l'initiative de cette nouvelle gouvernance et qui doit venir l'impulser. La SAFER doit aujourd'hui ouvrir son champ de compétences aux questions alimentaires notamment dans le cadre des projets alimentaire territoriaux (PAT). Au regard des enjeux et de la pression foncière dans les espaces périurbains, la SAFER doit avoir une place dans les réflexions qui portent sur l'approvisionnement alimentaire des villes. Un PAT ne peut qu'être bénéfique pour les actions des SAFER dans les espaces périurbains. Il permet à la SAFER d'avoir un cadre d'action à respecter. Un PAT a pour objectif de renforcer l'alimentation et l'agriculture locale. En ce sens, si la SAFER est partie prenante d'un tel outil, elle devra derrière mettre en œuvre un certain nombre d'actions pour répondre aux attentes du projet alimentaire. Lors de la mise en place du PAT dans l'agglomération Nantaise, la SAFER Maine Océan participe aux réflexions. Ceci est intéressant et cela montre que la SAFER s'ouvre à de nouveaux champs d'actions sur lesquels elle ne travaillait pas auparavant. Verra-t-on demain, une réorientation de la politique des SAFER en faveur d'une alimentation de proximité ? Il est encore trop tôt pour y répondre mais demain les SAFER, au regard des enjeux agricoles et environnementaux devront travailler sur deux échelles complètement différentes. Ainsi, l'un des enjeux les plus importants à l'avenir est le maintien des surfaces moyennes et la lutte contre l'accaparement des terres agricoles. On assiste en France à une libéralisation de plus en plus importante du foncier agricole. Face à la diminution du nombre d'exploitation et la difficulté des porteurs de projets à acquérir du foncier, nombre d'exploitations partent à l'agrandissement ou bien sont rachetées par des sociétés privées. C'est le sens qui a voulu donner la dernière loi de Mars 2017 relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles et au développement du biocontrôle. Cependant, le Conseil Constitutionnel a refusé à la SAFER la possibilité de préempter sur des cessions partielles de parts sociales de société ayant un objet agricole. Seules les cessions totales demeurent préemptables. Par ailleurs, l'outil SAFER reste encore éloigné de l'agriculture alternative (paysanne, biologique...) au modèle existant et cela est compréhensible car elle a contribué à la mise en place du modèle agricole actuel que nous connaissons. La SAFER souffre d'un déficit de confiance important auprès de cette agriculture alternative. La SAFER se tournera-t-elle demain vers une l'agriculture « de proximité » qui bénéficie des attentes de la part d'un grand nombre de citoyens ? Les SAFER doivent alors travailler avec de nouveaux acteurs, collectivités mais aussi citoyens et associations engagés dans les questions agricoles et foncières. L'ouverture aux associations environnementales et au pluralisme syndical prévu dans la loi d'avenir 2014 va quelque peu

modifier la politique des SAFER. Il y aura des échanges, des contre-pouvoirs vont se construire lors de certains dossiers. Cela va infléchir certaines positions des SAFER mais globalement la majorité des SAFER et Chambre d'agriculture sont dirigées par les FDSEA. L'ouverture du pluralisme syndical dans les conseils d'administration des SAFER se fera à partir de l'année de 2017-2018.

L'ensemble des initiatives agricoles et citoyennes constituent un vivier de démarches innovantes, de réflexions qui dépassent l'enjeu du foncier. Ils intègrent dans leurs réflexions des questions sur le devenir des territoires, le développement d'une d'économie locale, (valorisation des déchets verts). Ces initiatives doivent être analysées comme un laboratoire d'idées dans lesquels les acteurs ont généralement une connaissance précise et fine des enjeux agricoles. A l'avenir, les collectivités ainsi que les structures historiques de l'agriculture (Chambre d'agriculture et SAFER) doivent s'en saisir, les accompagner, les aider afin de développer de nouvelles stratégies de préservation du foncier agricole.

Eléments d'analyse : demain, protéger les espaces agricoles mais pour quelle(s) agriculture(s) ?

La crise que connaît le monde agricole ne serait-elle pas avant tout une crise foncière et alimentaire? Les difficultés rencontrées actuellement dans le milieu agricole sont multiples. Toutefois, plusieurs tendances peuvent être imaginées concernant l'avenir de l'activité agricole. Pour cela, un nouveau regard doit être porté sur la question du foncier agricole. Des initiatives existent quant à sa préservation mais face au contexte actuel, la question foncière ne doit plus être abordée uniquement sous l'angle de sa préservation. Une politique de valorisation du foncier agricole doit y être menée parallèlement. Mettre en place une politique en faveur de l'installation agricole reste la meilleure façon de protéger l'espace agricole. Pour cela, il faut que cette volonté vienne d'un choix politique fort et partagé par un ensemble d'acteurs. Cette politique nécessite donc repenser l'approche du foncier. Valoriser le foncier entend soutenir des projets innovants, respectueux de l'environnement. Cela demande d'être attentif également à la qualité du sol. Le foncier est un outil de production, qui n'appartient pas aux agriculteurs. Il doit être transmissible aux générations futures (Bourguignon, 2017). Mettre en place une telle politique de valorisation suppose donc d'aider à la mise en place de nouveaux projets agricoles qui s'inscrivent dans une économie locale en intégrant les questions alimentaires, des questions liées à la préservation de la biodiversité etc. Différentes actions doivent être menées afin de favoriser l'installation en agriculture. L'aménagement foncier (échange parcellaire) doit être encouragé et soutenu pour faciliter la reprise d'une exploitation et/ou une installation. Au regard du contexte agricole actuel, ces enjeux doivent être appréhendés par une entrée foncière au sein d'un projet agricole mis en place par les collectivités locales appuyées par les structures agricoles et la société civile (associations agricoles, citoyennes etc.)

L'urbanisation et le développement économique des territoires (zones d'activités, infrastructures routières etc.) continueront de se faire au détriment des espaces agricoles et naturels. Protéger ces espaces agricoles semble donc une évidence mais il ne s'agit plus aujourd'hui d'essayer de répondre à la question « comment protéger ? », il s'agit plutôt de dépasser cette question (qui par ailleurs constitue parfois un point de blocage dans les différentes politiques d'aménagement) avec l'idée derrière cette question de quelle agriculture nous souhaitons et développer. Cette réflexion passe avant tout par une approche foncière car les orientations foncières qui seront prises aujourd'hui conditionneront l'agriculture de demain.

Deux scénarios peuvent être imaginés quant à l'avenir de l'activité agricole à l'échelle des aires urbaines. Dans un souci de relocaliser l'agriculture, le premier peut s'avérer préoccupant et inquiétant. Bien qu'elle soit différente entre les trois territoires observés, la pression foncière reste tout de même relativement forte. A termes, les dynamiques foncières, sociales et économiques qui vont en découler vont avoir un impact considérable sur l'avenir de notre agriculture, sur le visage de nos campagnes et par conséquent sur notre alimentation. De plus, dans quelques années un grand nombre d'agriculteurs vont partir à la retraite. Nous sommes donc à une période charnière concernant l'avenir de l'agriculture. Ainsi, quelle sera la forme de ces exploitations ? S'il n'y a pas de véritable politique agricole qui intègre un grand nombre d'acteurs en faveur d'une relocalisation de l'agriculture avec la construction d'une gouvernance foncière locale, ces exploitations partiront pour un grand nombre d'entre elles à l'agrandissement. Ces exploitations, déjà tournées vers des filières longues, continueront d'approvisionner des marchés nationaux et internationaux au détriment des circuits de proximité sur des modèles productifs et toujours plus intensifs. Aujourd'hui, la mécanisation, la robotisation de l'agriculture encouragée par les structures agricoles favorisent cette tendance. Dans cette configuration, les petites exploitations, inscrites dans un modèle de production aux pratiques respectueuses de l'environnement et tournées vers des circuits de commercialisation de proximité resteront des circuits de « niches », réservés seulement à une partie de la population. Cette donnée est à prendre en compte car demain la démocratisation d'une alimentation de qualité constituera un enjeu important. Les AMAP restent tout de même bien développées sur les trois terrains d'études mais elles se situent essentiellement en périphérie de Nantes, Lorient et Angers. Relocaliser l'agriculture à l'échelle d'une aire urbaine induit de fait de renforcer une alimentation de qualité pour l'ensemble de la population. Cela implique donc de renforcer l'accessibilité à une bonne alimentation aussi bien en milieu urbain qu'en milieu rural.

L'agriculture biologique ne cesse de se développer. La demande est en forte croissance. Ce constat est perçu par l'ensemble des acteurs. Cependant, dans un tel contexte, où les exploitations agricoles ne vont cesser de s'agrandir quelle sera la forme de cette agriculture ? Les industries agro-alimentaires (IAA) ainsi que les grandes et moyennes surfaces (GMS) s'intéressent de plus en plus à l'agriculture biologique. Encouragées par ces dernières, des grandes structures agricoles tournées vers une production biologique et basées sur un modèle de production intensif vont se développer. Cette tendance risque de menacer les valeurs mêmes de l'agriculture biologique. Repenser l'approche du foncier demande donc

de prendre en compte ces différents facteurs évolutifs. L'accès à la terre, sa préservation et sa valorisation par de nouvelles façons de produire conditionneront donc demain les orientations agricoles. Actuellement, les exploitations agricoles dans les trois aires urbaines restent encore pour la plupart d'entre elles des exploitations de tailles moyennes. Comme nous avons pu le voir, la plupart d'entre elles sont inscrites dans des filières longues (partie1). L'agriculture est une activité qui doit être pensée sur le long terme. Ainsi si cette tendance perdure, quel visage aura l'agriculture dans 30 ans ? Les luttes foncières vont davantage avoir lieu dans les communes rurales où il existe de conflits importants entre agriculteurs pour l'obtention des terres. Les types d'agriculture que l'on retrouve sur ces exploitations (céréale, élevage) tendent à une volonté d'agrandissement. Alors que l'on constate une diminution du nombre d'agriculteurs et une augmentation constante de la surface agricole utile par exploitations, cette tendance pourrait se confirmer dans les années à venir. Ainsi, derrière la question foncière, c'est tout un développement agricole à repenser. Relocaliser l'agriculture nécessite donc de changer d'approche, de passer d'un foncier « agricole » sans qu'il n'y est derrière de véritables politiques définies à un foncier « alimentaire », c'est-à-dire un foncier agricole qui permet de favoriser une agriculture locale, de proximité qui contribue au renforcement d'une alimentation locale. Ce changement de regard consiste à sécuriser l'accès au foncier à de nouveaux projets agricoles, orientés dans une démarche environnementale, pour renforcer à termes l'approvisionnement locale et de qualité.

Ces territoires observés restent des espaces très attractifs. Le nombre d'habitants va donc continuer d'augmenter. La pression foncière observée sur les communes périphériques pourrait gagner certaines communes plus excentrées de Nantes, Lorient et Angers. Les luttes foncières liées à l'artificialisation des terres agricoles et naturelles que l'on peut retrouver actuellement en espace périurbain pourraient donc de se décaler dans des communes plus éloignées. Cette pression foncière viendrait s'ajouter à une tension foncière déjà existante entre agriculteurs. Dans le processus de relocalisation de l'agriculture, ces dynamiques foncières sont donc à prendre en compte. Les communes rurales, aux dynamiques démographiques et économiques très différentes des communes plus urbaines peuvent se sentir à l'écart de ces réflexions. Un travail de sensibilisation doit être mené auprès de ces communes. Parfois situées à une quarantaine de kilomètres de la ville centre, elles peuvent être éloignées des différentes réflexions actuellement menées concernant la relocalisation de l'agriculture. Les différentes initiatives qui ont pu être observées se situent essentiellement en périphérie de Nantes, Lorient et Angers. Pourtant ces communes rurales ont un rôle

déterminant à jouer dans le processus de relocalisation de l'agriculture. Elles doivent être perçues comme un acteur relais car ce sont dans ces communes où le nombre d'exploitations agricoles restent le plus élevé (annexe 2). Par ailleurs, relocaliser l'agriculture pour tendre vers une alimentation de proximité ne doit pas se résumer seulement à mener des actions en faveur des populations urbaines et périurbaines mais cette dynamique doit également être profitable aux communes les plus éloignées.

Au regard des dynamiques observées, un deuxième scénario peut être imaginé. Le développement des initiatives agricoles et citoyennes, l'intégration des questions agricoles dans les politiques territoriales menées par les collectivités, le développement des différents partenariats entre les différents acteurs et cette nouvelle génération d'agriculteurs qui arrive sont autant de facteurs encourageants. Le devenir de l'agriculture doit être pensé au sein d'un projet agricole. Les enjeux économiques, environnementaux et alimentaires doivent être réfléchis sous l'angle foncier. Une politique d'aide à l'accès à la terre, d'aide à la transmission, la valorisation du foncier agricole par la mise en place d'une économie verte (méthanisation), le soutien à des projets agricoles innovants devraient demain favoriser le développement et le retour à de petites exploitations diversifiées, tournées vers des circuits d'approvisionnement de proximité. Dans cette réflexion, il ne s'agit pas d'opposer les petites exploitations aux grandes exploitations, tournées vers des filières longues. Cependant cette réflexion doit amener à infléchir la tendance actuelle évoquée dans la partie 2 (celle de la diminution du nombre d'exploitants agricoles et de l'agrandissement des structures agricoles).

A l'avenir, l'agriculture doit être abordée à travers deux principaux angles : foncier et alimentaire. La plupart des initiatives observées restent pour la plupart d'entre elles des démarches isolées et une gouvernance foncière est à construire avec derrière une réelle volonté politique de relocaliser l'agriculture. La préservation du foncier et la mise en place d'une politique de valorisation du foncier dépend des sensibilités des élus et des collectivités locales. Il est encore trop tôt pour savoir quelles orientations seront prises dans ce sens ou non mais sans une nouvelle approche de la question foncier agricole dans les politiques publiques, le processus de relocalisation de l'agriculture, soutenu par un grand nombre d'acteurs semble difficile.

Table des illustrations

Photos :

Photo 1: parcelle anciennement en vigne, aujourd'hui en céréale	45
Photo 2: parcelle en friche dans le vignoble nantais	46
Photo 3: vue aérienne de la zone agricole de Sainte-Gemmes-sur-Loire.....	47
Photo 4: vue aérienne de la zone horticole et maraichère	49
Photo 5: vente du chou de Lorient sur un marché local	51
Photo 6: vue aérienne de la futur ZAC du Mourillon.....	55
Photo 7: périmètre de la ZAP Sud-Loire.....	65
Photo 8: parcelle en friche, vignoble nantais	82
Photo 9: parcelle en friche.....	89

Cartes :

Carte 1: Carte des PEAN et ZAP signés en France en 2013	26
Carte 2: regroupement de communes dans l'aire urbaine de Nantes	31
Carte 3: regroupement de communes dans l'aire urbaine d'Angers	32
Carte 4: évolution de la population de l'aire urbaine de Nantes	34
Carte 5: évolution de la population de l'aire urbaine de Lorient	35
Carte 6: évolution de la population de l'aire urbaine d'Angers	36
Carte 7: diminution du nombre d'exploitations agricoles par communes entre 1970 et 2010 dans l'aire urbaine de d'Angers.....	37
Carte 8: diminution du nombre d'exploitations agricoles dans l'aire urbaine de Lorient entre 1970 et 2010.....	38
Carte 9: diminution du nombre d'exploitations agricoles entre 1970 et 2010 dans l'aire urbaine de Nantes	39
Carte 10: évolution de la surface agricole utile par exploitation et par commune dans l'aire urbaine de Lorient entre 1970 et 2010.....	40
Carte 11: évolution de la surface agricole utile par exploitation et par commune dans l'aire urbaine d'Angers entre 1970 et 2010.....	41
Carte 12: évolution de la surface agricole utile par exploitation et par commune dans l'aire urbaine de Nantes entre 1970 et 2010	41
Carte 13: périmètre du PEAN des trois vallées.....	58
Carte 14: périmètre de la ZAP de Savenay	68
Carte 15: les actions de Terre de Liens dans l'aire urbaine de Nantes	91

Tableaux :

Tableau 1: évolution du type d'espace agricole en hectare dans le vignoble nantais entre 1999 et 2012	44
Tableau 2: évolution du mode d'occupation du sol dans le périmètre du PEAN entre 2009 et 2012	59
Tableau 3: évolution du mode d'occupation du sol de la commune de Treillières entre 2009 et 2012	60
Tableau 4: enjeux, constat et objectifs de la ZAP Sud Loire	64

Schémas :

Schéma 1: les différents acteurs du projet alimentaire territorial.....	29
Schéma 2: interrelations entre les différents enjeux liés au foncier agricole	88

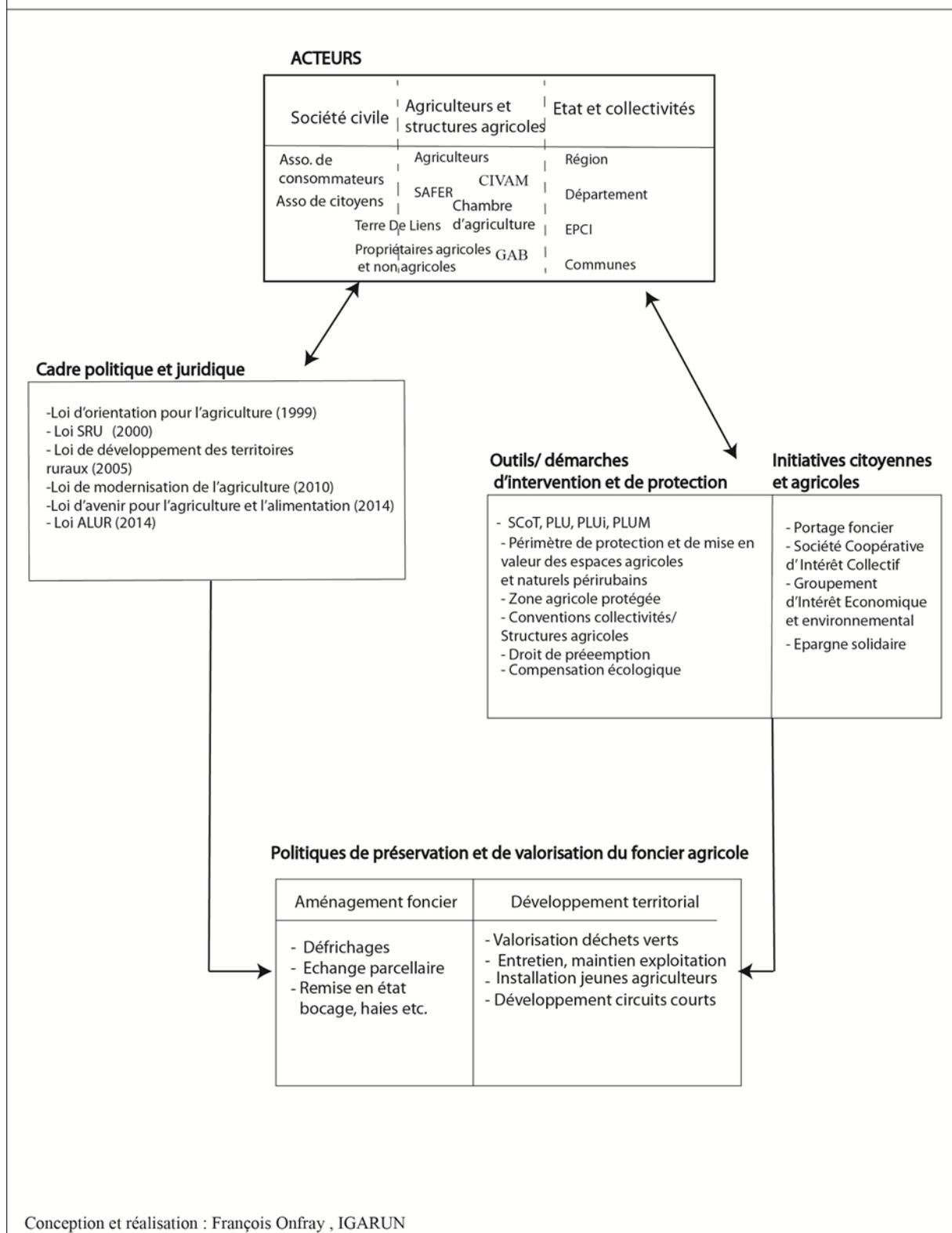
Table des matières

Introduction :	6
Méthodologie	11
<i>Partie 1 : éléments de contextualisation de la recherche</i>	14
1.1 Le programme FRUGAL	14
1.2 Reconsidérer l’agriculture dans les aires urbaines : quel sens donner à l’activité agricole, sa préservation, sa valorisation ?	15
1.3 La politique foncière en France, quel bilan ?	17
1.4 La question foncière intégrée aux politiques territoriales des collectivités locales	22
1.4.1 Les collectivités locales se réapproprient l’agriculture comme levier de développement territorial	22
1.5 Les différents outils mis à disposition des collectivités	24
1.5.1 Les zones agricoles protégées	24
1.5.2 Les périmètres de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers	25
1.6 Alimenter les villes, nouvel enjeu pour l’aménagement du territoire	27
1.6.1 Le retour d’une géographie de l’alimentation	27
1.6.2 Le Projet Alimentaire Territorial	28
1.7 Le regroupement de communes, une opportunité pour la préservation des terres agricoles ?	31
<i>Partie 2 : les dynamiques démographiques et agricoles dans les aires urbaines de Nantes, Lorient et Angers</i>	34
2.2 Un contexte agricole en évolution	37
2.2.1 Une diminution constante du nombre d’exploitations agricoles	37
2.3 L’agriculture, une composante identitaire et paysagère de ces espaces périurbains aujourd’hui en difficulté	43
2.3.1 Le vignoble nantais ... sur le déclin ?	43
2.3.2 Le bassin horticole et maraîcher d’Angers, un espace agricole en difficulté : l’exemple du triangle vert de Sainte-Gemmes-sur-Loire	47
2.3.4 Valoriser l’identité du « Pays » par le foncier agricole : l’exemple du chou de Lorient ..	50
<i>Partie 3 : processus et dynamiques de préservation et de valorisation du foncier agricole, des outils de préservations aux initiatives citoyennes et agricoles</i>	52
3.1 Des outils de préservation entre appropriation et complexité dans la mise en œuvre	52
3.1.1 La prise en compte des questions agricoles dans la planification territoriale	52
3.1.2 Les PEAN, d’une volonté de préservation à la mise en place d’un projet de territoire ...	57

3.2 Les zones agricoles protégées, une démarche efficace ?	62
3.2.1 La zone agricole protégée Sud Loire	62
3.2.2 La zone agricole protégée de Sainte-Gemmes-sur-Loire	66
3.2.3 La zone agricole protégée de Savenay	67
3.3 Le programme friches à Nantes métropole.....	70
3.4 Gérer l'espace agricole en réseau : l'exemple des Sociétés Coopératives d'Intérêt Collectif à vocation agricole	71
3.4.1 L'exemple de la SCIC Nantes-Nord	71
3.4.2 Un outil innovant, exemple d'un modèle agricole en transition	72
3.5 Recréer et fédérer des réseaux d'entraides favorables au développement agricole	75
3.6 Changer de modèle agricole par une nouvelle approche foncière.....	77
<i>Partie 4 : Protéger les espaces agricoles : passer d'un espace à préserver à un projet de territoire</i>	80
4.1 A travers un projet agricole, lutter contre le morcellement parcellaire	80
4.2 Permettre l'installation de nouveaux projets agricoles	83
4.3 Articuler enjeux alimentaires et fonciers pour relocaliser l'agriculture	87
4.4 Passer d'une vision d'expertise à une vision collaboratrice dans la préservation des terres agricoles	90
4.5 Vers une réorientation de l'action des SAFER ?.....	94
Eléments d'analyse : demain, protéger les espaces agricoles mais pour quelle(s) agriculture(s) ?	99
Annexe 1.....	107
Bibliographie	110

Annexe 1

Dynamiques d'intervention et d'aménagement foncier dans les espaces agricoles périurbains



Annexe 2

Programme d'actions du PEAN des trois vallées dans l'aire urbaine de Nantes

Enjeux	Exemples d'objectifs et de moyens
<p>Développer une agriculture innovante</p>	<p>-Accompagnement de dispositifs innovants promouvant les systèmes créateurs d'emplois pérennes, l'action solidaire, l'investissement collectif</p>
<p>Développer une agriculture économiquement viable et pérenne</p>	<p>-Organisation de l'espace, réorganisation des exploitations ou du parcellaire -Organisation négociée de l'espace agricole : lutte contre les effets déstructurants d'une gestion non concertée, prévention des conflits d'usage -Sensibilisation au maintien de la vocation agricole du foncier -Amélioration des cheminements et des accès aux parcellaires agricoles ou forestiers, sécurisation des déplacements -Organisation collective des éléments structurants (drainage, irrigation, bassin tampon, haies, agroforesterie, mares, parc de contention-embarquement...) -Incitation au défrichage et à la remise en état de culture -Politiques incitatives à la création d'exploitations ou d'installations, en : agriculture biologique ; systèmes d'exploitation en autonomie alimentaire, fourragère, énergétique ; systèmes d'exploitation cohérents avec les caractéristiques des milieux</p>
<p>Développer une agriculture solidaire dans la répartition des moyens de production pour la confortation, la transmission et les installations</p>	<p>-Sensibilisation à la préservation du bâti agricole, y compris logements de Fonction -Organisation et anticipation du transfert ou de l'adaptation de l'activité agricole, y compris sièges d'exploitation -Accompagnement à la structuration de l'offre d'exploitation (association de propriétaires), incitation à la contractualisation avec les exploitants</p>

	<ul style="list-style-type: none"> -Accompagnement à l'émergence de projets agricoles permettant la contractualisation des « petits » propriétaires avec les exploitants...
<p>Développer une agriculture compatible avec l'environnement humain</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Définition et mise en œuvre de la stratégie de reconquête foncière amiable, privilégiée par rapport à toute autre solution. -Organiser la coexistence des usages (agriculture, randonnée...) et des usagers du territoire (agriculteurs, piétons, motards...) -Accompagnement de dispositifs particuliers : promotion de la vente en circuit court (bâtiment de préparation et de vente de produits alimentaires et non alimentaires, mise en place de la démarche, etc.)
<p>Développer une agriculture compatible avec l'environnement naturel</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Organisation de l'entretien des espaces et des éléments qui les structurent -Mise en place de politiques incitatives à l'installation de certains types d'agriculture, offrant par exemple des gages de respect de la biodiversité, de l'eau, des paysages ou systèmes d'exploitation cohérents avec les caractéristiques des milieux -Organisation de l'entretien des équipements structurants (haie, chemins, hydraulique...) -Réintroduction d'une activité économique compatible avec les enjeux environnementaux
<p>Préserver et valoriser les espaces naturels</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Favoriser l'émergence de tout projet de valorisation des espaces naturels en déprise, compatible avec les exigences environnementales et utile à l'entretien de ces espaces -Promouvoir le maintien ou la restauration d'une agriculture capable de contribuer à la gestion et à l'entretien des espaces naturels, souvent issus de l'activité agricole historique -Valoriser les produits issus des espaces naturels (bois des haies et des petits boisements)

Bibliographie

ALAVOINE-MORNAS Françoise, GIRARD Sabine, 2016, Foncier agricole et enjeux environnementaux : De nouvelles tensions au niveau des exploitations agricoles pour la mise en œuvre de la trame verte, *Intégration des enjeux environnementaux dans la gestion du foncier agricole*, revue Science Eaux & Territoires, numéro 19, p. 46-49, [<http://www.cairn.info/revue-sciences-eaux-et-territoires-2016-2-page-46.htm>]

BANOS Vincent, CANDAU Jacqueline, L'appartenance au territoire, une ressource convoitée ? Enquête en milieu rural, *Appartenance, territoire et ruralité*, revue Pour, numéro 228 p. 77-85 [<http://www.cairn.info/revue-pour-2015-4-page-77.htm>]

BARTHES Carole, BERTRAND Nathalie, 2016, L'échelon intercommunal dans la gouvernance foncière des espaces agricoles, exemples du Voironnais et du Grand Genève, *Terres agricoles*, revue Economie rurale, 16p [<http://economierurale.revues.org/4928>]

BARREAU Dominique, 2014, Agir pour l'agriculture : Nantes métropole, *Agricultures urbaines*, revue Pour, numéro 224, p. 351-360, [<http://www.cairn.info/revue-pour-2014-4-page-351.htm>]

BERTRAND Nathalie et al, 2013, Terres agricoles périurbaines : Une gouvernance foncière en construction, Editions Quae, 250p.

BLANCARD Stéphane, DETANG-DESSANDRE Cécile, RENAHY Nicolas coord., 2016, Campagnes contemporaines, enjeux économiques et sociaux des espaces ruraux français, Editions Quae, 168p.

BONHOMMEAU Paul, 2013, Nouveaux enjeux, nouveaux contextes de la politiques foncières, *Le foncier agricole : lieu de tensions et bien commun*, revue Pour, numéro 220, p. 39-52. [<http://www.cairn.info/revue-pour-2013-4-page-39.htm>]

BOURGUIGNON Claude et Lydia, 2017, Manifeste pour une agriculture durable, Editions Actes SUD, 80p.

CLEMENT Camille, ABRANTES Patricia, 2011, Préserver les espaces agricoles périurbains face à l'étalement urbain. Une problématique locale ?, *Innovations et agricultures urbaines durables*, revue Norois, 17p. [<https://norois.revues.org/3810>]

DESRIERS Maurice, 2013, Un essai de synthèse statistique sur le foncier agricole en France. Une situation de plus en plus complexe dominée par le fermage, *Le foncier agricole : lieu de tension et biens commun*, revue Pour, numéro 220, p. 77-88. [<http://www.cairn.info/revue-pour-2013-4-page-77.htm>]

DIDIER-FEVRE Catherine, 2015, L'appartenance territoriale des jeunes périurbains. Perdus entre la campagne et la ville ? *Appartenance, territoire et ruralité*, revue Pour, numéro 228, p. 105-112. [<http://www.cairn.info/revue-pour-2015-4-page-105.htm>]

DUPONT Josselin, 2014, L'émergence d'une politique foncière en Bretagne : de l'identification des enjeux à la création d'un établissement public foncier d'Etat, thèse de géographie, Université de Rennes, Laboratoire UMR CNRS 6590 ESO 632p. [<https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01127324/document>]

DUVERNOY Isabelle, BARTHE Laurence, LIMA Stéphanie, 2012, Les représentations de l'activité agricole dans les projets de territoires périurbains : exemple de trois Pays en Midi-Pyrénées, *Agriculture paysanne, circuits courts, territoires périurbains*, revue *Norois*, numéro 224, 12p, [<https://norois.revues.org/4273>]

FUMEY Gilles, 2010, Manger local, manger global. L'alimentation géographique, CNRS Editions, 160p.

GATE Romain, LATRUFFE Laure, 2016, Difficultés rencontrées lors de la transmission d'exploitations agricoles. Le cas de la Bretagne, revue *Economie rurale*, numéro 351, 21p. [<http://economierurale.revues.org/4792>]

GUERINGER Alain et al, 2016, Foncier et développement des territoires ruraux et périurbains en France, une mise en perspective, *Foncier et développement des territoires ruraux et périurbains*, revue d'Economie Régionale & Urbaine numéro 4p. [<http://www.cairn.info/revue-d-economie-regionale-et-urbaine-2016-4-page-693.htm>]

GUIOMAR Xavier, 2014, La mise en proximité de l'agriculture (péri)urbaine par les collectivités. Une reconstruction en trois temps, trois mouvements, *Agricultures urbaines*, revue *Pour*, numéro 224, p. 415-426, [<http://www.cairn.info/revue-pour-2014-4-page-415.htm>]

GUIOMAR Xavier, 2011, Les collectivités locales à la recherche d'une agriculture de proximité, *Réforme des collectivités et gouvernance territoriale*, revue *Pour*, numéro 209-210, p.169-183, [<https://www.cairn.info/revue-pour-2011-2-page-169.htm>]

GUYOMARD Hervé, SCHMITT Bertrand, 2011, Les terres agricoles, un enjeu pour la sécurité alimentaire de la planète à l'acuité variable selon les régions du monde, revue *DEMETER*, 18p. [http://www.clubdemeter.com/pdf/cahier/15/les_terres_agricoles_un_enjeu_pour_la_securite_alimentaire_de_la_planete_a_l_acuite_variable_selon_les_regions_du_monde.pdf]

HOUDART Marie, LOUDIYI Salma, GUERINGER Alain, 2012, L'adaptation des agriculteurs au contexte périurbain, *Agriculture paysanne, circuits courts, territoires périurbains*, revue *Norois*, 14p [<https://norois.revues.org/4265>]

JOUVE Anne-Marie, VIANNEY Gisèle, 2012, Le foncier, une ressource territoriale difficile à construire en périurbain, revue d'Economie rurale, numéro 330-331, 16p [<https://economierurale.revues.org/3478>]

LAFERTE Gilles, SENCEBE Yannick, 2016, Le contrôle du foncier en France, entre stratégies familiales et politiques publiques, *Campagnes contemporaines*, Editions Quæ p. 129-140. [<http://www.cairn.info/campagnes-contemporaines--9782759225156-page-129.htm>]

LAMOUREUX Ludovic, 2016, Politique d'acquisitions foncières et protection de la ressource en eau, Intégration des enjeux environnementaux dans la gestion du foncier agricole, revue *Science Eaux et Territoires*, numéro 19, p.38-43, [<http://www.cairn.info/revue-sciences-eaux-et-territoires-2016-2-page-38.htm>]

LE CARO Yvon et al, 2016, Agricultures et villes : des articulations renouvelées », *Annales de géographie*, numéro 712, p. 553-563 [<http://www.cairn.info/revue-annales-de-geographie-2016-6-page-553.htm>]

LEGER-BOSH Christine, GUERINGER Alain, BERTRAND Nathalie, 2015, Les opérations de portage foncier pour préserver l'usage agricole, L'innovation ouverte au service de l'environnement, revue Science Eaux & Territoires, numéro 17, 6p [<http://www.set-revue.fr/les-operations-de-portage-foncier-pour-preserver-lusage-agricole/text>]

LEGRAS Sophie, MARTIN Elsa, REGNIER Camille, 2016, Foncier agricole, qualité de l'eau et intervention publique, *Terres agricoles*, revue Economie rurale, 15p [<http://economierurale.revues.org/4947>]

LEVY Jacques, LUSSAULT Michel (dir.), 2002, Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés, Paris, Belin, 1 034 p.

LEVESQUE Robert, 2011, Le financement du foncier agricole, revue DEMETER, 18p. [http://www.clubdemeter.com/pdf/cahier/14/le_financement_du_foncier_agricole.pdf]

LEVESQUE Robert, 2011, La question foncière renouvelée : pour une alimentation durable de l'humanité et une souveraineté alimentaire européenne, revue DEMETER, 44p, [http://www.clubdemeter.com/pdf/cahier/15/la_question_fonciere_renouvelee_pour_une_alimentation_durable_de_l_humanite_et_une_souverainete_alimentaire_europeenne.pdf]

LUNEAU Gilles, 2004, la forteresse agricole, une histoire de la FNSEA, éditions Fayard, 855p.

MARGECTIC Christine, CHAUCESSE Jean-Noël, 2012, La politique de reconquête des friches agricoles dans l'agglomération nantaise, revue Cahiers Nantais, 10p. [<file:///C:/Users/utilisateur/Downloads/MARGETIC%20CHAUCESSE.pdf>]

MARGETIC Christine, 2014, Les PEAN en France : des envies et de premières concrétisations, *Agricultures Urbaines*, revue Pour, numéro 224, p. 341-349 [<http://www.cairn.info/revue-pour-2014-4-page-341.htm>]

MARTIN Tanguy, 2016, Nouvelles formes de gouvernance foncière rurale au service d'installations agricoles respectueuses de l'environnement, *Intégration des enjeux environnementaux dans la gestion du foncier agricole*, revue Science Eaux et Territoires, numéro 19, p. 56 à 59, [<http://www.cairn.info/revue-sciences-eaux-et-territoires-2016-2-page-56.htm>]

MOQUAY Patrick, 2015, L'appartenance au rural à l'épreuve des réformes territoriales, *Appartenance, territoire et ruralité*, revue Pour, numéro 228, p.201-208, [<http://www.cairn.info/revue-pour-2015-4-page-201.htm>]

NEDELEC Yann, FERET Samuel, 2014, La réforme de la politique agricole commune en 2013, revue Economie rurale, 7 p. [<http://economierurale.revues.org/4351>]

OLIVEIRA SANTOS Rui, 2013, L'ancrage territorial : une réponse d'avenir pour l'agriculture française, *Le foncier agricole : lieu de tension et biens communs*, revue Pour, numéro 220, p 233-242. [<http://www.cairn.info/revue-pour-2015-4-page-233.htm>]

PECH Michel, ETRILLARD Claire, 2016, Le foncier agricole, variable d'ajustement ou déterminant de la compensation écologique ? *Intégration des enjeux environnementaux dans la gestion du foncier agricole*, revue Science Eaux & Territoires, numéro 19, p. 60-63, [<http://www.cairn.info/revue-sciences-eaux-et-territoires-2016-2-page-60.htm>]

- PERRIN Coline et al, 2016, La gouvernance du foncier agricole périurbain : entre planification urbaine et projets de développement, *Foncier et développement des espaces ruraux et périurbains en France*, revue d'Economie Régionale & Urbaine, p. 713-736. [<https://www.cairn.info/revue-d-economie-regionale-et-urbaine-2016-4-page-713.htm>]
- PERRIN Coline, 2015, La gouvernance du foncier agricole périurbain. Le primat ancien de l'urbanisme municipal en Provence et en Toscane (1960-2010), *Sous le foncier, la politique* revue Pôle Sud, numéro 42, p.11-27, [<http://www.cairn.info/revue-pole-sud-2015-1-page-11.htm>]
- PISANI Edgar, 1975, Utopie Foncière, Editions Gallimard, 213p.
- PLUVINAGE J., WARTENA S., 2013, Questions foncières, question(s) de tous les citoyens, *Le foncier agricole : lieu de tensions et bien commun*, revue Pour, numéro 220, 6p. [<http://www.cairn.info/revue-pour-2013-4-page-31.htm>]
- POULOT Monique, 2010, L'agriculture comme composante de l'identité périurbaine francilienne : entre (re)connaissance et innovation, Terres consommées ou terre de liens ? Le cas de l'Ile-de-France, revue Pour, numéro 205-206, p. 73-81. [<http://www.cairn.info/revue-pour-2010-2-page-73.htm>]
- POULOT Monique, 2015, Être ou ne pas être rural... Ou quand le rural se décline en ville comme à la campagne, *Appartenance, territoire et ruralité*, revue Pour, n° 228, p. 69-76, [<http://www.cairn.info/revue-pour-2015-4-page-69.htm>]
- ROGER-ESTRADE Jean, 2013, Le sol, patrimoine vivant, *Le foncier agricole : lieu de tension et biens commun*, revue Pour, numéro 220, p. 53-63. [<http://www.cairn.info/revue-pour-2013-4-page-53.htm>]
- SCHMITT Guillaume, ROUGET Nicolas, MARGETIC Christine, 2016, Les métropoles Lilloise et Nantaise au prisme du foncier agricole, *Intégration des enjeux environnementaux dans la gestion du foncier agricole*, revue Science Eaux et Territoires, numéro 19, p. 32-37, [<http://www.cairn.info/revue-sciences-eaux-et-territoires-2016-2-page-32.htm>]
- SENCEBE Yannick et al, 2013, Le contrôle des terres agricoles en France. Du gouvernement par les pairs à l'action des experts, revue Sociologie, numéro 3, Volume 4, p.251-268. [<http://www.cairn.info/revue-sociologie-2013-3-page-251.htm>]
- Terre en Villes, 2012, L'agriculture dans les SCoT, Certu, 112p.
- SERRANO José, VIANEY Gisèle, 2011, Consommation d'espace agricole et relations entre acteurs privés et publics : un management en faveur de l'artificialisation, *Innovations et agricultures urbaines durables*, revue Norois, 15p. [<https://norois.revues.org/3799>]
- VARGAS Lilian, 2016, Définition de la stratégie agricole 2015-2020 de Grenoble-Alpes métropole : le foncier au cœur des enjeux, *Intégration des enjeux environnementaux dans la gestion du foncier agricole*, revue Science Eaux et Territoires, numéro 19, p. 28-31, [<http://www.cairn.info/revue-sciences-eaux-et-territoires-2016-2-page-28.htm>]



Frugal research
Formes urbaines
et gouvernance alimentaire



ONFRAY François

Titre du mémoire : La relocalisation de l'agriculture par la valorisation du foncier agricole

Enjeux, initiatives et perspectives dans les aires urbaines de Nantes, Angers et Lorient

Responsable de stage : Christine Margetic, professeure de géographie, IGARUN, coordinatrice du VR3 dans FRUGAL

Résumé : Les espaces agricoles sont en net recul. Les difficultés dans le milieu agricole sont multiples (accès à la terre, diminution du nombre d'agriculteurs etc.). Au regard des enjeux actuels, économiques, sociaux et environnementaux, les orientations foncières prises aujourd'hui détermineront demain le visage de notre agriculture. Différents acteurs, à commencer par les collectivités essaient d'apporter des réponses en intégrant les enjeux agricoles et alimentaires dans leurs politiques territoriales. Repenser l'alimentation de nos populations constitue un nouvel enjeu pour l'aménagement de nos territoires. Il semble nécessaire aujourd'hui de mettre en place diverses actions qui tendent à relocaliser une agriculture tournée vers une demande sociale de plus en plus forte en produits locaux et de qualité. Diverses initiatives observées dans les aires urbaines de Nantes, Angers et Lorient tentent de répondre à ces enjeux. Ce mémoire se veut comme une analyse réflexive à partir d'une approche foncière sur les dynamiques agricoles et citoyennes en cours. Il tente d'apporter quelques éléments de réponse à un possible changement de regard concernant la préservation du foncier agricole.

Mots clés : aire urbaine, agriculture, foncier agricole, gouvernance, projet agricole

Jury de soutenance : Lucette JAUNET, professeure associée, IGARUN

Bruno COMENTALE, maitre de conférences en géographie, IGARUN

