



## AUTOSAISINE

« Agriculture et urbanisation en Bourgogne »

AVIS

présenté par

Jacky DUPAQUIER et Michel SOYER

Président et membre de la Commission n° 1

« *Aménagement des territoires, agriculture* »

SEANCE PLENIERE DU 15 DECEMBRE 2004

Chaque jour la campagne recule, envahie par des constructions nouvelles. Tâchons de ménager aux quartiers, qui ne tarderont pas à s'ajouter à la ville actuelle, un peu de cet air et de cet espace que l'imprévoyance de nos pères nous force à racheter aujourd'hui à si grands frais dans l'enceinte de nos vieilles cités.

Projet de loi portant cession du Bois de Boulogne à la ville de Paris (1852)

# SOMMAIRE

Personnes auditionnées	p. 5
Membres du CESR	p. 6
Remerciements	p. 7
Glossaire	p. 8
Définitions	p. 9
<b>INTRODUCTION</b>	p. 10
<b>I – ETAT DES LIEUX EN BOURGOGNE</b>	p. 11
<b>A) L’EMPRISE CROISSANTE DES AIRES URBAINES<sup>1</sup></b>	p. 11
<b>B) L’EROSION DES SURFACES AGRICOLES URBAINES ET PERIURBAINES</b>	p. 15
<b>II – CARACTERISTIQUES DE L’AGRICULTURE URBAINE ET PERIURBAINE</b>	p. 18
<b>A) UNE AGRICULTURE BANALE</b>	p. 18
<b>B) UNE AGRICULTURE FRAGILISEE</b>	p. 20
<b>1. Des rapports humains tendus</b>	p. 20
<b>2. Des conditions de travail difficile</b>	p. 22
<b>3. Une grande précarité foncière</b>	p. 24
3.1. Le caractère irrépressible de l’urbanisation	p. 24
3.2. L’instabilité chronique des documents d’urbanisme	p. 25
3.3. La cherté du foncier	p. 27
<b>III – DE LA NECESSITE D’UNE INTERVENTION DES POUVOIRS PUBLICS</b>	p. 28
<b>A) LE MODELE DE L’ETALEMENT URBAIN ATTEINT SES LIMITES</b>	p. 28
<b>1. Des problèmes énergétiques, environnementaux et sanitaires</b>	p. 29
<b>2. Des limites esthétiques</b>	p. 30
<b>3. Les coûts directs et indirects élevés des localisations périurbaines</b>	p. 31
<b>4. La ségrégation sociale</b>	p. 32

---

<sup>1</sup> Bourgogne dimensions, n°104-octobre 2003, INSEE.

<b>B) L'EMERGENCE DE NOUVELLES DEMANDES</b>	p. 33
<b>1. La « publicisation » de l'espace agricole</b>	p. 33
<b>2. L'évolution des demandes : vers la recherche d'une nouvelle utilité urbaine de l'agriculture</b>	p. 34
<b>VI – POUR UNE ACTION RENOUVELEE EN DIRECTION DE L'AGRICULTURE PERIURBAINE</b>	p. 38
<b>A) LES NOUVELLES LOGIQUES DE L'ACTION</b>	p. 38
<b>1. D'une logique sectorielle à une approche territoriale</b>	p. 38
<b>2. De la protection à la gestion</b>	p. 39
<b>3. La prise en compte des aménités</b>	p. 39
<b>4. Mettre en place « une éducation à la campagne »</b>	p. 41
<b>B) UNE MEILLEURE APPLICATION DES REGLES ET UNE UTILISATION OPTIMUM DES OUTILS EXISTANTS</b>	p. 42
<b>1. L'action de l'Etat</b>	p. 42
1.1. Les affirmations de principes	p. 42
1.2. Les DTA ou « les belles au bois dormant »...	p. 43
1.3. Les aides à l'agriculture	p. 43
<b>2. Les outils à l'initiative des collectivités locales</b>	p. 44
2.1. Les documents d'urbanisme	p. 44
2.2. Les opérateurs fonciers	p. 45
2.3. Les mesures de protection	p. 49
2.4. Les démarches environnementales	p. 50
2.5. Les jardins familiaux	p. 51
2.6. Le Projet de loi relatif au développement des territoires ruraux	p. 52
<b>3. Les outils à l'initiative des agriculteurs : l'exemple de la création de l'Observatoire de l'Agriculture Périurbaine à Chalon-sur-Saône</b>	p. 52
<b>C) IMAGINER DE NOUVEAUX MODES DE CROISSANCE URBAINE</b>	p. 53
<b>1. Améliorer les conditions de vie en ville</b>	p. 53
<b>2. Dynamiser les nouvelles « centralités périphériques »</b>	p. 54
<b>POUR NE PAS CONCLURE</b>	p. 56
<b>PROPOSITIONS</b>	p. 57
<b>RECOMMANDATIONS GENERALES</b>	p. 60
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	p. 65

## Liste des personnes auditionnées

**Hervé BONNAVAUD**, secrétaire général de la Fédération Nationale des Jardins Familiaux et délégué régional pour la Bourgogne

**Daniel CARON**, directeur départemental de la SAFER Bourgogne

**Jean CAVAILHES**, enseignant-chercheur à l'INRA

**Jérôme CHABOT**, chef du service Aménagement rural à la Chambre d'agriculture de la Côte d'Or

**Rémy DELATTE**, maire de Saint-Apollinaire

**Philippe DEVIS**, directeur de l'OREB

**Gérard FALLON**, directeur départemental de la DDAF de la Nièvre

**Dominique FERRAND**, chef du service Territoire et Patrimoine à la DIREN

**Benoît REGNAULT**, responsable du SAGE à la Chambre d'agriculture de Saône-et-Loire

**Bruno RONSIN**, directeur de la Fédération nationale de la propriété privée à Paris

**Marie-Agnès ROUSSELIN**, Chambre d'agriculture de Saône-et-Loire

**Annick SCHALLER-GROSSHANS**, directrice du CAUE Dijon



## COMMISSION N° 1

### « AMENAGEMENT DES TERRITOIRES, AGRICULTURE »

**Président : Jacky DUPAQUIER**, représentant de l'union régionale CFTC

**Vice-président : Renaud ABORD de CHATILLON**, représentant d'Aprovalbois, CRP et union syndicale régionale des organismes de la forêt privée en Bourgogne

**Secrétaire : Jean ADAM**, représentant de la Chambre régionale d'agriculture

#### **Membres :**

**Jean-François BROCHERIEUX**, représentant des professions libérales

**Gisèle CORNIER**, représentante de la chambre régionale d'agriculture

**Brigitte JOUROT**, représentante de la fédération régionale des syndicats d'exploitants agricoles

**Sylvie LOMBARD-DOYONNARD**, représentante du comité régional CGT

**Gérard MOTTET**, personnalité qualifiée

**Philippe RICBOURG**, représentant du centre régional des jeunes agriculteurs de Bourgogne

**Gilbert ROY**, représentant de l'union régionale des associations familiales, CODERPA, FNAR, ADMR

**Michel SOYER**, représentant de la coordination rurale

**Eric TAUFFLIEB**, représentant de l'union régionale des syndicats FO

## **Remerciements**

Les membres de la commission tiennent à remercier toutes les personnes auditionnées pour la qualité et la richesse de leurs contributions ainsi que Jean-Philippe DELACRE, étudiant à l'IHEDREA, accueilli en qualité de stagiaire.

## GLOSSAIRE

ADEF	Association Des Etudes Foncières
CEMAGREF	CEntre national du Machinisme Agricole, du Génie Rural, des Eaux et Forêts
CSA	Conseil Supérieur de l'Audiovisuel
CNRS	Centre National de la Recherche Scientifique
CREDOC	Centre de Recherches, d'Etudes et de Documentation sur la Consommation
CTE	Contrat Territorial d'Exploitation
ENESAD	Etablissement National d'Enseignement Supérieur Agronomique de Dijon
GIEC	Groupement International d'Experts sur le Climat
GREQAM	Groupement de Recherche en Economie Quantitative d'Aix-Marseille
IDEP	Institut pour le Développement de l'Education Permanente
IFEN	Institut Français de l'Environnement
INED	Institut National des Etudes Démographiques
INRA	Institut National de la Recherche Agronomique
LEST	Laboratoire d'Economie et de Sociologie du Travail (CNRS)
OCDE	Organisation de Coopération et de développement économiques
PADD	Plan d'Aménagement et de Développement Durable
PLU	Plan Local d'Urbanisme
POS	Plan d'Occupation des Sols
SAFER	Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural
SCOT	Société Coopérative Ouvrière des Travailleurs
SEGESA	Société d'Etudes Géographiques Et Sociologiques Appliquées
ZFU	Zone Franche Urbaine



## DEFINITIONS

<b>Aire urbaine</b>	Une aire urbaine est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaillent dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.
<b>Communes multipolarisées</b>	Communes rurales et unités urbaines situées hors des aires urbaines, dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaillent dans plusieurs aires urbaines, sans atteindre ce seuil avec une seule d'entre elles, et qui forment avec elles un ensemble d'un seul tenant.
<b>Couronne périurbaine</b>	La couronne périurbaine recouvre l'ensemble des communes de l'aire urbaine à l'exclusion de son pôle urbain.
<b>Espace urbain</b>	L'espace urbain (ou à dominante urbaine) est l'ensemble, d'un seul tenant, de plusieurs aires urbaines et des communes multipolarisées qui s'y rattachent.
<b>Espace rural</b>	L'espace rural (ou à dominante rurale) regroupe les communes non prises en compte par le zonage en aires urbaines. Il comprend à la fois des petites unités urbaines et des communes rurales. Cet espace est très vaste, il représente 70 % de la superficie totale et les deux tiers des communes.
<b>Pôle urbain</b>	Le pôle urbain est une unité urbaine offrant au moins 5 000 emplois et qui n'est pas située dans la couronne périurbaine d'un autre pôle urbain.

## INTRODUCTION

Alors que la France compte près de 82 % d'urbains, seule 67 % de la population bourguignonne habite dans l'espace à dominante urbaine. La Bourgogne, souvent qualifiée de rurale, a cependant vu le poids et l'influence de ses grandes villes croître rapidement. Cette évolution s'accompagne, depuis une quarantaine d'années, d'un mouvement de périurbanisation : en même temps qu'elle attire, la ville repousse une partie des habitants vers sa périphérie et l'habitat conquiert des territoires de plus en plus étendus.

En 30 ans, en Bourgogne, les aires urbaines sont ainsi devenues plus nombreuses (de 13 à 15), plus étendues (leur superficie a été multipliée par 5) et plus peuplées (elles abritent 67 % de la population régionale contre 39 % en 1968).

Parallèlement à cet étalement des villes, les espaces agricoles se sont réduits. Même s'il est erroné de conclure à une agriculture grignotée par l'extension des villes, puisque la baisse des espaces agricoles provient aussi de l'abandon des terres les moins fertiles, l'urbanisation a conduit à une réduction mais aussi à une recomposition des espaces agricoles. La Bourgogne, entre 1992 et 1999, a vu ses espaces agricoles reculer de 24 700 ha au profit essentiel des espaces artificialisés<sup>2</sup> (à hauteur de 14 400 ha).

Une part importante de l'activité agricole continue toutefois de s'exercer dans les espaces périurbains qui abritent encore plus d'une exploitation sur trois !

Les membres de la commission « Aménagement des territoires et Agriculture » ont donc souhaité s'interroger sur les conséquences de l'étalement des villes sur l'activité agricole en Bourgogne.

---

<sup>2</sup> Habitat, infrastructures, équipements de loisirs, zones industrielles et commerciales

## I – ETAT DES LIEUX EN BOURGOGNE

### A) L'EMPRISE CROISSANTE DES AIRES URBAINES<sup>3</sup>

En Bourgogne, l'urbanisation a gagné du terrain et les grandes villes ont accru leur influence sur les communes environnantes. Les trajets domicile-travail des actifs se sont fortement intensifiés et orientés principalement vers les pôles d'emploi importants que constituent ces villes.

En Bourgogne, comme presque partout ailleurs en France, **les villes façonnent le territoire**. Le nombre d'aires urbaines n'a cessé d'augmenter depuis 1968 ; à cette date on dénombrait 13 aires urbaines. Actuellement la Bourgogne en compte 15 (Dijon, Chalon, Nevers, Mâcon, Auxerre, Sens, Montceau-les-Mines, Le Creusot, Beaune, Autun, Avallon, Cosne-Cours-sur-Loire, Louhans, Migennes, Joigny).

Leur importance, tant en surface qu'en nombre d'habitants, n'a cessé de s'accroître. **La superficie des aires urbaines bourguignonnes a été multipliée par 5 en 30 ans** ; ces dernières couvrent aujourd'hui plus d'un quart du territoire et abritent 61 % de la population régionale contre 39 % en 1968.

Année	Superficie des aires urbaines		Nombre de communes appartenant à une aire urbaine	Résidents dans une aire urbaine	
	Km <sup>2</sup>	% superficie régionale		Habitants	% population régionale
1968	1 459	4,6	92	587 047	39,1
1975	2 740	8,7	191	717 882	45,7
1982	4 023	12,7	310	799 713	50,1
1990	5 902	18,7	451	900 169	55,9
1999	8 292	26,3	622	986 856	61,3

Source : INSEE recensements de la population de 1968, 1975, 1982, 1990 et 1999 in Dimensions Bourgogne n°104. Octobre 2003

#### L'influence des grandes villes s'exerce de plus en plus loin

L'importance croissante des aires urbaines est due à deux phénomènes. D'une part, **le cœur des aires urbaines** (ou pôle urbain) densément peuplées et riches en emplois **s'est développé**. Près de 563 500 Bourguignons résidaient dans un pôle urbain en 1968, en 1999 ils étaient 668 800. Jusqu'à la fin des années 1970, cette croissance a été alimentée par l'exode rural et un solde naturel positif. Actuellement, les migrations y sont défavorables, les personnes quittant le centre et sa périphérie proche des villes étant plus nombreuses que celles qui s'y installent.

**D'autre part, ce cœur urbanisé occupe également un territoire plus vaste** : leur surface a augmenté de 26 % entre 1968 et 1990. Il conserve un poids économique et démographique prépondérant en concentrant 42 % de la population régionale et 57 % des emplois.

<sup>3</sup> Bourgogne dimensions, n°104-octobre 2003, INSEE.

En se développant, les pôles urbains ont aussi élargi leur influence économique. Les actifs qui y travaillent résident de plus en plus loin : un Bourguignon sur deux travaille hors de la commune où il vit. **Les navettes domicile-travail n'ont cessé de s'accroître au fil du temps** : le trajet domicile-travail moyen pour un Bourguignon est de 17 km. Ces évolutions sont dues pour une bonne part à la périurbanisation.

**La couronne périurbaine, zone d'influence du cœur des aires urbaines, s'est, elle aussi, largement accrue** : sa superficie a été multipliée par 14 et elle accueille désormais 20 % de la population régionale contre 2 % en 1968. L'emploi est géographiquement concentré, ce qui entraîne encore une intensification des trajets domicile-travail.

**Toutes les aires urbaines ne se sont toutefois pas accrues dans les mêmes proportions.** La tendance générale reste cependant à l'extension progressive. L'aire urbaine de Beaune a connu la croissance la plus importante : sa superficie a été multipliée par dix. Les aires d'Autun, Mâcon, Nevers et Chalon se sont elles aussi très nettement agrandies : elles sont aujourd'hui huit fois plus vastes. Entre 1968 et 1975, l'aire de Montceau-les-Mines n'a augmenté sa surface que d'un tiers. Par contre, quatre aires urbaines ne s'étendent plus ou peu territorialement : il s'agit de Migennes, Joigny, Montceau-les-Mines, Le Creusot.

	Nombre de communes	Population en 1999	Population en 1990
<b>Espace à dominante urbaine</b>	804	1 080 850	1 069 030
Aires urbaines	622	986 856	978 794
Pôles urbains	70	668 791	677 292
Couronnes périurbaines	552	318 065	301 502
Communes multipolarisées	182	93 994	92 236
<b>Espace à dominante rural</b>	1 241	529 217	540 623
<b>ENSEMBLE</b>	<b>2 045</b>	<b>1 610 067</b>	<b>1 609 653</b>

Source : INSEE recensements 1990-1999

Aires urbaines en Bourgogne en 1999	Population en 1999	Densité en 1999	De 1968 à 1999 Taux de variation annuel moyen de la population		
			Global	Dû au solde naturel	Dû au solde migratoire
<b>Aires urbaines en 1998</b>	675 542	471	+ 1,53	+ 2,5	- 1,0
<b>Dont ville centre</b>	469 395	996	- 0,02	+ 0,6	- 0,7
<b>Extension de 1968 à 1975</b>	100 824	76	+ 2,06	+ 0,4	+ 1,7
<b>Extension de 1975 à 1982</b>	67 850	47	+ 1,25	+ 0,2	+ 1,1
<b>Extension de 1982 à 1990</b>	69 719	43	+ 0,54	0,0	+ 0,5
<b>Extension de 1990 à 1999</b>	72 921	30	+ 0,23	- 0,2	+ 0,4
<b>Ensemble des aires urbaines de Bourgogne</b>	986 856	119	+ 0,57	+ 0,5	+ 0,1

Source : recensements INSEE

### Les étapes de l'extension

Dans un premier temps (entre 1968 et 1975), l'urbanisation a gagné du terrain, en particulier avec la **construction de grands ensembles** (tours et barres en proche périphérie des centres-villes). Ce nouveau territoire urbain était très dynamique d'un point de vue démographique, du fait de l'installation massive de nouveaux habitants mais aussi de l'excédent des naissances sur les décès. Il a conservé cette vigueur démographique jusque dans les années 1990, date à laquelle l'excédent migratoire s'est amenuisé, notamment du fait des politiques de réaménagement de certains quartiers.

Par la suite, **les aires urbaines ont gagné des territoires moins denses** où se sont installés des actifs à la recherche d'espace et de verdure. Les premières communes concernées se situaient dans la proximité immédiate des cœurs urbains. Il s'y est développé d'importants programmes de construction de maisons individuelles et/ou de lotissements. La croissance de la population y était globalement forte mais provenait du seul fait d'un solde migratoire positif : les familles qui s'y installaient étaient déjà constituées. Toutefois la densité de population est restée peu élevée (impression de campagne) et les emplois peu nombreux.

**L'extension urbaine a ensuite concerné des territoires encore plus éloignés et le plus souvent moins dynamiques démographiquement**, comme le montre l'exemple de la périurbanisation dijonnaise.

La périurbanisation dijonnaise s'est construite par vagues successives d'arrivants :

- dans les années 60, elle a touché Chenôve et Talant ;
- de 1975 à 1982, elle s'est étendue à des territoires situés entre 10 et 20 km de Dijon ;
- de 1982 à 1990, elle a perdu en intensité et s'est essentiellement produit à 20 km de la ville centre ;
- de 1990 à 2000, elle s'est diffusée dans des espaces situés jusqu'à 35 km de Dijon !

## Caractéristiques de l'espace urbain bourguignon

Cet espace, défini à partir des déplacements domicile-travail, représente **davantage un espace sous l'influence des villes qu'un territoire urbanisé**. Il est ainsi essentiellement composé d'aires urbaines, elles-mêmes composées d'un centre, d'une périphérie et d'une couronne plus large et souvent verdoyante. L'espace urbain de Dijon, par exemple, comporte une vaste étendue agricole (50 % de sa superficie) et des espaces boisés conséquents (31 %).

Les aires urbaines bourguignonnes sont de **taille modeste** : seules huit dépassent les 40 000 habitants (Dijon, Chalons-sur-Saône, Nevers, Mâcon, Auxerre, Sens, Montceau-les-Mines et Le Creusot).

Si elles sont différentes quant à leur structure spatiale et à leur évolution démographique, les aires urbaines ont cependant des points communs. Si l'on excepte Dijon, **les villes centres perdent des habitants**. Le modèle de développement suit celui de l'étalement urbain : la décroissance démographique des villes centres (- 0,3 % par an depuis 1990 sur l'ensemble des 8 aires) contraste avec l'évolution de la population dans les périphéries (+ 0,3 %) et dans les couronnes (+ 0,7 %). Les jeunes adultes, seuls ou en couple, sont relativement nombreux dans les villes centres : 18 % des habitants ont entre 20 et 29 ans contre 10 % dans les couronnes. Au centre se trouvent aussi de nombreuses personnes âgées, puisque 13 % des habitants ont plus de 70 ans contre 10 % dans les couronnes. C'est également dans le centre que naissent souvent les premiers enfants. Par la suite, les familles aspirent à plus d'espace dans leur logement ou à devenir propriétaires, et choisissent alors fréquemment de s'établir dans les périphéries des couronnes.

La répartition des différents acteurs économiques et des équipements au sein des aires urbaines obéit à certaines constantes. **Les villes centres et les périphéries sont le cœur de l'activité économique et commerciale des aires urbaines**. Elles concentrent au moins 70 % des emplois des aires urbaines et la plupart des grandes surfaces commerciales. **Les couronnes périurbaines sont surtout des espaces résidentiels : les habitants y sont bien plus nombreux que les emplois**.

Les villes centres rayonnent sur une bonne partie de leur aire urbaine grâce à leurs multiples équipements, services et commerces qui attirent les habitants de nombreuses communes environnantes. Les plus âgés peuvent accéder plus facilement aux équipements commerciaux et aux services : la proximité et la présence des transports urbains sont importantes à des âges où les problèmes de santé sont fréquents et la mobilité moins aisée. Les villes centres concentrent une bonne partie des ménages à bas revenus : des RMistes (70 % des allocataires du RMI), des chômeurs (54 %) et notamment des chômeurs de longue durée (55 %), alors qu'elles ne regroupent que 44 % des habitants.

## Une extension probable dans les années à venir

David BRION, dans le numéro de Bourgogne Dimensions consacré aux aires urbaines, conclut en laissant présager **une extension continue des aires urbaines en direction des communes limitrophes, en général peu peuplées et jusqu'alors rurales**. Ce mouvement sera d'autant plus fort que de nouvelles infrastructures de transport faciliteront l'accès des cœurs urbains. Des aires urbaines pourraient également se rejoindre.

Plusieurs éléments vont dans ce sens : ainsi, le **souhait d'accès à la propriété et le désir de campagne** vont progressant. Alors que la mise en chantier de logements collectifs diminue, les

constructions individuelles progressent, et si en centre ville on ne compte que 30 % de maisons individuelles et 40 % de propriétaires, ils sont respectivement 92.5 % et 77.5 % dans les couronnes périurbaines.

### Plus de maisons individuelles et de propriétaires dans les couronnes périurbaines

	% maisons individuelles	% propriétaires
VILLE CENTRE	30	40
Périphérie	67,5	65
Couronne	92,5	77,5

Source : INSEE recensement 1999

Aujourd'hui plus de 70 % des couples mariés âgés de plus de 40 ans avec enfants sont propriétaires, habitent une maison individuelle située en grande majorité dans le périurbain !

Par ailleurs, **la baisse du nombre moyen de personnes par ménage**, du fait notamment de la diminution du nombre d'enfants, du vieillissement de la population, de la décohabitation, de l'augmentation des familles monoparentales et de l'augmentation globale du nombre de personnes vivant seules, rend nécessaire la construction de nouveaux logements et **renforce les besoins fonciers des aires urbaines.**

## B) EROSION DES SURFACES AGRICOLES URBAINES ET PERIURBAINES<sup>4</sup>

De 1992 à 2003, la surface artificialisée aurait progressé de 8 % en Bourgogne, atteignant 122 200 ha. La moitié de ces superficies (soit 4 500 ha) récemment converties avaient un usage agricole il y a douze ans.

En Bourgogne, l'influence urbaine touche 800 communes constituées de superficies dédiées à hauteur de 54 % à l'agriculture et 27 % à la forêt. **L'espace bourguignon sous influence urbaine ressemble ainsi majoritairement à la campagne !** Il est lui-même très hétérogène, constitué d'entités variant de 4 communes autour de Migennes (Yonne) à 214 communes autour de Dijon.

En Bourgogne, comme en France, **les pôles urbains perdent cependant leurs exploitations et leurs surfaces agricoles.** Ils sont encore le siège de 4 % des exploitations bourguignonnes recensées en 2000 et valorisent moins de 3 % des surfaces, ce qui représente 5 % de l'emploi total agricole.

Le nombre d'exploitations urbaines marque une régression de plus de 42 % depuis 1988 (contre 30 % sur la région). Elles exploitent 44 ha de surface agricole en moyenne. L'activité dominante de ces fermes de ville est l'élevage d'herbivores (29 % d'entre elles). Il n'y a cependant **pas de spécialisation très marquée mais les productions doivent valoriser un foncier aux charges élevées.** La moyenne d'âge des exploitants s'élève à 51 ans. Six exploitations sur dix sont dites professionnelles.

<sup>4</sup> Agreste Bourgogne N° 57 - mai 2004

**Les agglomérations bourguignonnes sont très hétérogènes et comptent un nombre très variable d'exploitations** : de 12 à Joigny à 187 sur Louhans !

**La périphérie, grignotée elle aussi, résiste un peu mieux à l'érosion** : une exploitation bourguignonne sur trois a son siège en couronne urbaine. La surface agricole ainsi mise en valeur correspond à près de 30 % de la surface régionale. Un emploi sur quatre se situe dans une exploitation périurbaine. Le nombre d'unités de production dans ce territoire a diminué de 30 % depuis 1988, manifestant une relative résistance à l'érosion. La surface exploitée en moyenne frôle 60 ha. C'est sur ce territoire que la spécialisation est la plus forte. Les exploitants sont âgés en moyenne de 49 ans. 63 % des exploitations sont professionnelles. La couronne jovinienne recense 42 exploitations alors que celle de Dijon en a plus de 1 300.

La dynamique des villes est très contrastée sur le territoire et leur agriculture est, en conséquence, plus ou moins menacée.

### **La ville ronge progressivement les surfaces agricoles**

En terme d'évolution, les fermes des villes ont vu de 1979 à 2000 leur surface agricole totale grignotée de 10 500 ha, ce qui correspond à l'érosion la plus rapide des territoires étudiés. La perte annuelle moyenne y était cependant plus élevée dans la période 1979-1988 (- 1,15 %) que dans la période 1988-2000 (- 0,68 %). Les années 80 ont été terribles pour les exploitations des villes d'Autun (- 5,7 % par an) et de Beaune (- 3,2 %), alors que dans l'Yonne (sauf à Auxerre ou Avallon), l'agriculture urbaine s'est stabilisée. La décennie suivante a particulièrement touché (mais à un moindre degré) Avallon et Dijon (- 1,7 % par an) ainsi que Cosne-Cours-sur-Loire (- 1,5 %).

En périphérie, la surface agricole de l'ensemble des exploitations est en moyenne bien plus stable (de l'ordre de - 0,05 % de perte moyenne annuelle sur les 20 ans), la couronne louhannaise faisant exception entre 1988 et 2000 (- 1,6 %) après celle de Joigny dans la décennie antérieure (- 1,1 % par an). Les communes sous l'influence de plusieurs villes sont plus atteintes par l'érosion qui s'accélère entre les deux périodes (- 0,18 % dans les années 80 puis le double dans les années 90).



Au niveau national, le recul des terres agricoles face aux espaces naturels et artificialisés touche toutes les régions, excepté le Limousin. La Bourgogne se situe au 13<sup>ème</sup> rang national.

	espaces agricoles	espaces artificialisés
Rhône Alpes	- 73 800	42 500
Corse	- 63 400	7 000
Bretagne	- 63 000	41 900
Centre	- 55 100	38 200
Midi Pyrénées	- 54 400	35 200
Pays de Loire	- 52 200	35 100
Aquitaine	- 51 100	38 900
Franche Comté	- 38 800	11 200
Provence Alpes Côte d'Azur	- 36 700	17 600
Languedoc Roussillon	- 36 100	28 900
Poitou Charentes	- 33 400	20 400
Basse Normandie	- 28 900	17 100
<b>Bourgogne</b>	<b>- 24 700</b>	<b>14 400</b>
Nord Pas de Calais	-21400	18 100
Ile de France	- 19 900	20 400
Auvergne	- 18 300	13 600
Picardie	- 15 800	12 900
Haute Normandie	- 14 000	8 700
Champagne Ardenne	- 10 200	8 400
Lorraine	- 10 100	12 900
Alsace	- 8 200	8 400
Limousin	1 900	11 700

Il semble que **les exploitations plus « protégées »** soient, d'une part, **celles se situant dans les communes les plus éloignées de la ville centre**, et, d'autre part, **celles se trouvant dans des communes moins traversées par de grandes infrastructures routières**.

Si les projets routiers sont les aménagements qui touchent le plus fréquemment les agriculteurs (ce qui peut s'expliquer en fonction de la nature linéaire de ce type d'infrastructure), il semble par contre que ce **soient les zones réservées à l'habitat et aux équipements qui prélèvent le plus de surfaces**. En outre, si les **aménagement routiers** ne semblent pas avoir un impact spatial très fort (importance de l'emprise foncière), ils ont cependant des **conséquences importantes sur le découpage du foncier, l'organisation des flux et la valorisation des espaces** (effet de coupure, effet de couloir).

## II – CARACTERISTIQUES DE L'AGRICULTURE URBAINE ET PERIURBAINE

### A) UNE AGRICULTURE « BANALE » ?

**L'examen des productions des exploitations agricoles bourguignonnes situées en zone urbaine et périurbaine ne permet pas de dégager d'unité.**

Les productions sont en effet très variées, à l'image de l'agriculture française. Il est ici permis de rappeler l'introduction du professeur d'économie rurale Léonce de Lavergne (1809-1880) : « On se trompe toujours quand il s'agit de la France, parce que l'on veut généraliser ; rien ne se prête moins à la généralisation que cette immense variété de sols, de climats, de cultures, de races, d'origine, de conditions sociales et économiques qui font de notre unité apparente un monde multiplié à l'infini ».

**Les activités des exploitations sont fonction des contextes écologiques et économiques locaux.** L'agriculture périurbaine est composée d'une juxtaposition de systèmes allant de la grande culture céréalière classique à des productions très intensives ou des structures extrêmement diversifiées. Le céréalier côtoie bien souvent l'éleveur laitier, le serriste ou le petit maraîcher.

**L'agriculture périurbaine est donc finalement très semblable à celle des espaces ruraux proches.** Dans une étude menée sur les espaces agricoles dans le périmètre du SCOT dijonnais, Isabelle MAURICE<sup>5</sup> montre que l'on y retrouve les grandes caractéristiques de l'agriculture de Côte d'Or : à savoir, des exploitations principalement céréalières d'une part (elle distingue la plaine des plateaux par la présence de cultures à forte valeur ajoutée -betterave et oignon principalement- liées au bon potentiel agronomique des terres et à la possibilité d'irrigation), la côte viticole et un grand nombre de viticulteurs d'autre part.

**L'activité économique dominante de ces fermes est donc peu spécifique, c'est-à-dire peu liée à la proximité de la ville.** Bien sûr, les zones urbaines, dans une région bourguignonne peu axée sur la production de légumes et de fleurs, concentrent tout de même 43 % des exploitations spécialisées de ces secteurs. Mais seuls deux pôles de la région (Louhans et Chalon-sur-Saône) comptent plus de 8 maraîchers et un tiers d'entre eux seulement pratique la vente directe. Il n'existe ainsi pas de ceinture maraîchère autour de Nevers. Alors que 20 hectares étaient consacrés au maraîchage en 1970, il ne reste plus aujourd'hui que deux exploitations œuvrant sur 6 hectares ! **L'offre, tournée essentiellement vers la population urbaine, a pratiquement disparu.** Ne demeurent plus que quelques productions de niches.

Isabelle MAURICE a également relevé que dans le périmètre du SCOT dijonnais, les activités connexes en relation avec la ville et son potentiel commercial spécifique étaient dans l'ensemble peu importantes. La vente directe est relativement faible et dispersée. Elle en conclut qu'en dépit d'une certaine adaptation et de l'existence d'entreprises agricoles ayant des activités en relation avec la ville (horticulture, vente directe), l'ampleur modérée du phénomène amène à penser que l'agriculture de la zone périurbaine dijonnaise ne peut pas être qualifiée d'agriculture périurbaine au sens strict du terme. **C'est en effet une agriculture qui occupe une partie de l'espace périurbain dijonnais, sans réellement valoriser le marché potentiel existant.** De même que l'exception de la zone viticole, où la transformation et la vente directe

---

<sup>5</sup> Etudiante à l'ENESAD, à la demande de la Direction départementale de l'agriculture et de la forêt, a mené un important travail sur l'agriculture et l'urbanisation dans le périmètre du SCOT dijonnais

sont fréquentes, n'est pas spécifiquement liée à la présence d'une agglomération importante mais au caractère viticole traditionnel de la zone...

L'agriculture périurbaine française est globalement conforme à la situation observée en Bourgogne. Lors des Quatrièmes Journées de la proximité (IDEP-LEST-GREQAM-Groupe de recherche Dynamiques de proximité) des 17 et 18 juin 2004 à Marseille, deux chercheurs (Nathalie BERTRAND du Cemagref de Grenoble et Nicole ROUSIER du CNRS) ont rappelé que l'agriculture périurbaine ne présentait pas de spécificité déterminante, ni ne relevait majoritairement d'un modèle généralisé que l'on retrouverait autour de toutes les villes. **Un modèle particulier d'agriculture propre à la proximité des villes ne peut ainsi plus être distingué, ni en termes de structures ni en termes de productions.**

Il en allait différemment autrefois. Dans une perspective historique, au regard des moyens de transports difficiles et du faible cours des produits agricoles alimentaires, bassin de production et de consommation se recouvraient. L'agriculture urbaine et périurbaine détenait le quasi-monopole de l'approvisionnement de la ville. Cette relation de « solidarité » économique forte a perduré jusqu'au XIX<sup>ème</sup> siècle.

Toutefois, les ceintures maraîchères, qui spécifiaient une agriculture de subsistance pour la ville, se sont progressivement inscrites dans une organisation en filières qui, avec leurs propres logiques, ont remis en cause l'avantage de la proximité d'un bassin de consommation urbain, même parfois pour les produits frais. De nombreux agriculteurs travaillent ainsi pour le marché national ou l'exportation.

La proximité géographique de la ville, c'est-à-dire notamment l'opportunité de valorisation de produits de qualité grâce à l'existence d'un vaste marché de consommation, n'est pas (ou plus) massivement exploitée aujourd'hui.

**Ainsi, l'atout en termes de marchés et de clients potentiels que représente la proximité de la ville n'est pas valorisé pleinement. En revanche, les contraintes liées à cette situation existent et se manifestent : la concurrence entre les différents types d'occupation des sols (agriculture et urbanisation) est forte, le taux de fermage est plus élevé dans les zones proches de Dijon, et le prix des terres également.**

La proximité géographique de la ville ne semble donc guère spécifier ni la nature des productions, ni les modes de commercialisation. La question de la spécificité de l'agriculture périurbaine évoque donc davantage une spécificité « en creux », touchant moins les caractéristiques intrinsèques de l'activité productive que des contraintes imposées par la proximité de la ville, c'est-à-dire par l'expansion urbaine et la mise en place d'infrastructures nouvelles.

## B) UNE AGRICULTURE FRAGILISEE

**L'impact de l'étalement urbain sur l'agriculture et sur les paysages ne se mesure pas seulement à la surface occupée par les constructions et les infrastructures nouvelles.** Les données statistiques sur les changements d'occupation des sols donnent des résultats très peu représentatifs de la réalité de l'évolution des paysages et des surfaces rendues définitivement inutilisables pour l'agriculture : il suffit en effet d'un petit nombre de nouvelles infrastructures pour rendre stériles de vastes espaces agricoles.

**L'urbanisation engendre donc des perturbations beaucoup plus fortes que ne peut le laisser supposer la variation de surface occupée.** Elle modifie et perturbe les rapports humains et les conditions de travail et induit une grande précarité foncière qui fragilise l'agriculture.

### 1. Des rapports humains tendus

*« L'homme aime tant l'homme que,  
quand il fuit la ville, c'est encore pour chercher la foule,  
c'est-à-dire pour refaire la ville à la campagne »*  
Charles Baudelaire

Dans un sondage du CSA réalisé en 1994 pour le compte du Centre d'étude de la vie politique française, 69 % des personnes interrogées associaient le terme de « campagne » à celui de paysages. Seules 28 % d'entre elles songeaient à son utilisation par l'agriculture. Plus récemment, dans une enquête réalisée par le CREDOC<sup>6</sup>, seuls 9 % des individus interviewés avançaient la vocation agricole de la campagne (et une partie d'entre eux y faisait référence d'une manière négative : vache folle, pollution...). C'est donc une campagne idéalisée et abstraite de l'espace rural qui prédomine, une sorte de contenant vidé de son contenu (les animaux et les bêtes ne sont évoqués que par 1 % des enquêtés). Ces résultats illustrent bien **le fossé qui existe entre l'image de la campagne et la réalité économique qu'elle constitue.**

Du fait de ce décalage, dans nombre d'espaces périurbains, des **quasi-rapports de force se sont installés entre agriculteurs et « néo-ruraux »**. Les premiers y travaillent, les seconds sont venus y chercher un cadre de vie idéalisé. Les plaintes de voisinage y sont monnaie courante. Comme toute activité, l'activité agricole génère un certain nombre de nuisances : bruit des appareils de ventilations, des systèmes de pompages et des engins agricoles démarrant tôt le matin ou rentrant tard le soir ; odeurs dégagées par l'utilisation de certains produits, l'épandage de lisiers ou les activités d'élevage ; émissions de poussières et de fumées en période de moisson et à l'occasion de pratique de brûlis... La densification des zones d'habitat à proximité de ces activités ne peut qu'inéluctablement aboutir à des conflits de voisinage.

Les agriculteurs constatent **une baisse de tolérance des habitants vis-à-vis de tout type de nuisance**, ces derniers n'ayant jamais été habitués à côtoyer des activités agricoles. Ils subissent en outre d'autres types de nuisances tout au long de leur journée de travail et aspirent à un environnement ultra protégé lorsqu'ils rentrent chez eux. Mais surtout, ces nouveaux habitants, souvent déconnectés du monde rural et agricole, arrivent en terrain conquis et s'approprient généralement les lieux sans aucun respect du principe d'antériorité de l'activité.

---

<sup>6</sup> Les Français et l'espace rural, (enquête réalisée auprès d'un échantillon de 2 000 personnes), Juillet 2001, Edition du CREDOC

Les scénarii se reproduisent à l'identique : les nouveaux venus insistent pour construire à côté d'un champ ou d'une ferme qu'ils trouvent attrayants et calmes pendant les quelques minutes que dure la visite ; les élus locaux cèdent à la pression d'urbanisation et au besoin de rentabiliser le foncier communal. Une fois installés cependant, les nouveaux habitants prennent « soudainement » conscience des contraintes engendrées par l'activité agricole proche et portent plainte. Ils arrivent même parfois à faire suffisamment pression sur la population et les élus pour faire déménager l'activité agricole qui était pourtant là bien avant eux !

Cette logique conduit pourtant à sa propre perte. En effet, l'arrivée massive de nouveaux arrivants gonfle les effectifs des petits villages qui se transforment très rapidement en cité dortoir. Si tous les Français qui avaient déclaré souhaiter s'installer à la campagne dans le cadre de l'enquête du CREDOC réalisée en 2001<sup>7</sup> avaient mis à exécution leur projet, l'espace rural serait alors aujourd'hui plus peuplé que l'espace urbain !

Le cadre de vie qui est pourtant le principal facteur d'attraction se modifie progressivement mais irrémédiablement. Et étonnamment, **les nouveaux arrivants oublient (ou n'ont pas conscience) que la qualité du cadre de vie qu'ils recherchent est aussi et surtout due à la présence d'une activité agricole, qui façonne les paysages, freine l'urbanisation et préserve ces lieux des nuisances urbaines.**

Ces problèmes de cohabitation sont symptomatiques des petits villages qui se développent rapidement, mais témoignent également d'un problème de société plus profond.

Bon nombre d'agriculteurs regrettent **le manque d'échanges entre habitants et agriculteurs** : ces derniers sont souvent prêts à discuter et à exposer, voire à adapter, leurs conditions de travail. Il est vrai que les agriculteurs ont, dans l'ensemble, un caractère assez individualiste et qu'ils ne cherchent peut-être pas toujours à aller vers l'autre. Mais ils font souvent déjà beaucoup d'efforts pour ne pas trop gêner les voisins et démontrent au quotidien une capacité d'adaptation assez importante (modulation des horaires pour les activités bruyantes par exemple). Ils regrettent cependant que la plupart des individus n'en aient pas conscience.

Le durcissement des conflits de voisinage et la diminution des échanges entre les agriculteurs et le reste de la population s'expliquent ainsi par deux tendances :

- une « **désagricolisation** » de la société, liée à la baisse générale du poids des agriculteurs et à une absence de contacts quotidiens avec le monde agricole en raison de l'urbanisation croissante,
- une « **agricolisation des agriculteurs** », liée à leur spécialisation de plus en plus forte dans leur activité de production et à la baisse de leur investissement dans l'entretien du milieu et à la participation de la vie locale. La baisse générale des revenus agricoles les oblige en effet à se concentrer sur les efforts de productivité pour maintenir leurs revenus (ils écartent ainsi toute activité peu ou non rentable).

Les agriculteurs éprouvent les plus grandes difficultés à se faire entendre dans les communes dites « rurbanisées » en raison de la **diminution de leurs effectifs**. Selon l'étude de la SEGESA, ils ne représentent plus que 3,3 % de la population périurbaine !

---

<sup>7</sup> Les Français et l'espace rural, (enquête réalisée auprès d'un échantillon de 2 000 personnes), Juillet 2001, Edition du CREDOC

Nombreux sont les agriculteurs qui évoquent leur **très faible poids au conseil municipal** lors de la prise de décisions concernant les aménagements de la commune et les modifications des documents d'urbanisme. Le plus souvent, les agriculteurs ne sont même pas représentés dans les conseils municipaux. Ils développent ainsi le sentiment d'être très peu soutenus et notent un fort désintérêt pour la profession de la part des élus. Par conséquent, les aménagements des communes sont pensés pour le bien-être et la sécurité des urbains aux dépens des nécessités du monde agricole dont les activités sont repoussées de plus en plus à la périphérie. L'absence de consultation des agriculteurs prive également élus et techniciens d'informations essentielles quant à leur territoire. En effet, les agriculteurs connaissent par cœur les zones exposées aux risques naturels, les zones écologiquement riches, la pédologie et la géologie, l'évolution du paysage... Autant d'éléments indispensables pour bien appréhender le territoire et prendre des mesures de gestion et d'aménagement adaptées (et/ou éviter des erreurs grossières et fâcheuses d'urbanisation, qui, au final, coûtent cher à la collectivité).

La faible représentation des agriculteurs au sein des instances de décision et le manque de concertation avec eux conduit non seulement à une non prise en compte de leurs besoins mais aussi à des passages de terres agricoles en zones urbanisables au coup par coup, favorisant le mitage des parcelles et privant les agriculteurs de visibilité sur le devenir de leurs exploitations.

Les élus expriment, quant à eux, le souhait de dialoguer davantage avec **les agriculteurs** qu'ils considèrent comme assez **peu coopératifs et trop corporatistes**. Il serait intéressant d'encourager les agriculteurs et les élus à se rencontrer plus souvent pour faire part de leurs problèmes et projets respectifs. Citons en exemple celui de Saint-Marcel, en Saône-et-Loire, où les élus ont invité tous les maraîchers et les horticulteurs de la commune à venir s'exprimer et à donner leur avis sur le nouveau zonage du PLU de la commune.

## 2. Des conditions de travail difficiles

Les conditions de travail des agriculteurs en zone périurbaine sont particulièrement difficiles.

La proximité de zones d'habitat dense et d'axes de communication très empruntés conduit à **des vols de cultures, de matériels, de fuel. Des dégâts sont provoqués, notamment par la pratique de cross en moto ou en 4x4 dans les champs**. Le week-end est d'ailleurs plus propice à ce type de nuisances, une partie importante de la population urbaine en profitant pour se promener à la campagne. Ces déprédations exigent de la part des agriculteurs une surveillance accrue des cultures.

Les agriculteurs des zones périurbaines sont aussi confrontés au problème des « **décharges sauvages** » : bouteilles en verre, canettes, sacs plastiques, emballages, mais aussi gravats, déchets verts et appareils encombrants sont régulièrement déposés ou jetés au bord des champs depuis la route ou bien dans les champs à partir des chemins. Non seulement ces nuisances contribuent à la dégradation des paysages, mais elles représentent également une source de pollution parfois importante qui peut générer des problèmes de sécurité, notamment lorsque les agriculteurs rencontrent ces « objets » avec leurs machines agricoles. Une majorité d'élus et d'agriculteurs craignent par ailleurs que ce phénomène ne s'aggrave encore avec la fermeture des déchetteries communales et le regroupement de ces équipements au niveau intercommunal.

L'urbanisation entraîne également des **problèmes d'accessibilité**. Le transport des bêtes sur des pâtures peut ainsi être rendu très difficile et dangereux par la construction d'un axe important qu'il conviendra de traverser. Les agriculteurs sont ainsi souvent obligés d'emprunter les grands

axes de circulation (routes nationales ou départementales) et de traverser des zones urbaines ou des villages, déjà saturés par le trafic « classique » et souvent peu adaptés aux dimensions des engins agricoles.

L'existence de **chemins agricoles** (contournant l'intérieur des villages et suivant les grands axes afin de permettre aux agriculteurs de rejoindre leurs parcelles plus facilement sans gêner la circulation normale) pourrait apporter une réponse à ces difficultés. Ils sont cependant peu nombreux et pas toujours adaptés aux communes qui conservent un parcellaire très morcelé (à l'exemple d'AHUY et de RUFFEY en périphérie de Dijon). En outre, quand ils existent, ils sont fréquemment empruntés par d'autres utilisateurs qui provoquent parfois des dégradations importantes en ne respectant pas toujours les interdictions matérialisées par les agriculteurs (violation de barrière). Il serait souhaitable que l'usage de l'ensemble des cheminements soit donc davantage réglementé en recherchant des solutions de multimodalité en concertation avec l'ensemble de leurs utilisateurs : sur certaines communes, il est envisagé de réaliser des chemins ruraux qui puissent aussi bien bénéficier aux promeneurs qu'aux agriculteurs.

La **détérioration des conditions de circulation et les problèmes de traversée de village** sont également citées par les agriculteurs. Beaucoup se plaignent du **trafic qui augmente** sans cesse sur les axes majeurs et les empêche de circuler à certaines heures.

Même si les agriculteurs arrivent à adapter leurs horaires de travail pour emprunter ces axes aux heures plus creuses, restent les problèmes de **sécurité** : la plupart des intersections empruntées par les agriculteurs sur les grands axes ne sont pas du tout adaptées à ce type d'usage, il y manque souvent de visibilité et les voies d'insertion ou de sortie sont insuffisamment nombreuses. La cohabitation entre véhicules classiques et engins agricoles, plus imposants et moins rapides, engendre également son lot d'insécurité : nombre d'automobilistes sont tentés de doubler ces véhicules dans des conditions souvent dangereuses.

Ces conflits d'usage posent de réels problèmes sur les axes les plus fréquentés comme ceux de la Nationale 5 entre Dijon et Genlis (traversée de Fauverney) ou encore sur la Nationale 74 entre Dijon et Beaune (traversée de Gevrey-Chambertin)...

La **taille des engins agricoles** pose également problème pour traverser les villages : beaucoup d'agriculteurs se plaignent d'aménagements inadaptés à leurs besoins. En effet, les traversées de village font l'objet d'aménagements de voirie allant plutôt dans le sens d'un rétrécissement pour faire ralentir les automobilistes (présence de chicanes, de trottoirs, de routes étroites, de ronds-points, de dos d'ânes...). Les besoins des agriculteurs obligés d'emprunter ces voies pour accéder à leurs parcelles ou pour rejoindre leurs hangars ne sont pas pris en compte. Les plots et les panneaux sont ainsi souvent arrachés par certains engins agricoles alors qu'il suffirait, dans certains cas, de les décaler de quelques mètres (exemple des panneaux d'entrée de village). Par ailleurs, les préparations qu'imposent les réglementations routières (gyrophares, feux adaptés, véhicules pilotes, voie des engins...) sont parfois difficiles à mettre en œuvre.

Les constructeurs d'engins agricoles commencent à prendre en compte ce besoin de modulation et de réduction de la largeur. Toutefois, les choses ne s'amélioreront pas vraiment tant que les maîtres d'ouvrages des aménagements routiers ne prendront pas réellement en compte les besoins des agriculteurs. La question est évidemment complexe et se heurte bien souvent à des problèmes de financements.

Pour la population enfin, la circulation des véhicules agricoles est source de nuisances : ils abîment les routes, les salissent, « labourent » les chemins communaux...

Il ne faut pas oublier qu'une majorité d'agriculteurs ont **leurs sièges d'exploitation localisés au milieu des habitations**, soit parce que leurs bâtiments ont toujours été situés au centre du village, soit parce que le développement de l'urbanisation a progressivement rattrapé et encerclé ces habitations. C'est parfois le fonctionnement tout entier de l'exploitation qui est remis en cause par l'urbanisation !

Certains agriculteurs font le choix ou sont contraints de **déplacer leurs bâtiments**, en partie ou en totalité, à l'extérieur des zones habitées. Ils vivent alors dans l'inquiétude de laisser leurs bâtiments et matériels à l'écart du village, sans surveillance, très exposés aux vols et aux dégradations.

L'urbanisation est également source de **pollution** pour les activités agricoles ; ce qui rend difficile la pratique de l'agriculture biologique sur ces espaces.

### 3. Une grande précarité foncière

« La décision de construire, d'occuper de l'espace est irréversible, alors que la décision de protéger est toujours provisoire. Le vide attire le plein, le plein ne recule jamais au profit du vide »

Conclusion du rapport PIQUARD à l'origine de la création du conservatoire du littoral

Aucun dispositif ne protège de façon spécifique les terres agricoles périurbaines et n'en facilite la gestion. Elles se trouvent peu à peu dévorées, au fil des décisions et des besoins...

La fragilité de l'agriculture périurbaine se traduit par une **déprise progressive des zones cultivées**. Ce sont en principe les herbages et les exploitations d'élevage qui disparaissent les premiers du fait de l'apparition de réglementations interdisant aux agriculteurs certaines pratiques dans le voisinage d'occupations de type résidentiel (ces réglementations concernent le plus souvent les épandages à proximité des habitations et sont précisées dans les règlements sanitaires départementaux. Les épandages peuvent aussi être réglementés sur une commune via un Plan local d'urbanisme -Arrêt du Conseil d'Etat du 4 décembre 1995 commune de Bonchamp-les-Laval-).

Ce sont ensuite les terres arboricoles et maraîchères qui viennent à disparaître. En principe, ce sont les terres céréalières qui se maintiennent le mieux compte tenu de leur bonne rentabilité et du plus faible investissement qu'elles nécessitent.

L'agriculture périurbaine est donc frappée par un mouvement tendanciel à la régression. L'étalement urbain fait en effet peser une **lourde pression foncière** sur les activités agricoles. Pression qui trouve son origine dans le caractère irrépressible de l'urbanisation, l'instabilité chronique des documents d'urbanisme et la cherté du foncier.

#### 3.1 Le caractère irrépressible de l'urbanisation

La zone périurbaine est un « espace d'élection et de facilité »<sup>8</sup> pour l'étalement urbain. Celle-ci n'apparaît, le plus souvent, que comme une réserve foncière en attente d'urbanisation. Les

---

<sup>8</sup> LARCHER Gérard, La gestion des espaces périurbains, rapport d'information 415-1997/1998 – Commission des Affaires économiques et de Plan du Sénat



espaces périurbains ont ainsi subi une urbanisation en apparence sans borne : entre 1982 et 1990 on y a construit près de 18 logements au kilomètre carré, contre 6 en moyenne sur l'ensemble du territoire !

Les seuls obstacles susceptibles de s'opposer à ce mouvement semblent être ceux provenant d'une **inconstructibilité manifeste** comme le font remarquer André FLEURY et Pierre DONADIEU dans un article du Courrier de l'environnement<sup>9</sup>. A titre d'exemple, les communes situées en première couronne de Chalon-sur-Saône ayant conservé une superficie agricole importante (Champforgueil, Crissey, Châtenoy en Bresse, Lux) sont celles où de nombreuses parcelles sont classées en zone inondable et de fait réservées naturellement à l'agriculture.

### 3.2. L'instabilité chronique des documents d'urbanisme

Le droit de l'urbanisme, particulièrement instable, livre les espaces agricoles en pâture aux appétits de l'étalement urbain.

En premier lieu, il convient de signaler que l'article **L 411-32 du code rural, consacre la primauté du droit de l'urbanisme sur le droit rural** :

« le propriétaire peut, à tout moment, résilier le bail sur les parcelles dont la destination agricole peut être changée en application des dispositions d'un plan d'urbanisme ou d'un plan d'occupation de sols rendu public ou approuvé. Dans ce dernier cas, la résiliation n'est possible que dans les zones urbaines définies par le plan d'occupation des sols... ».

Ainsi un propriétaire peut résilier le bail à tout moment pour cause d'urbanisme. Le fermier a bien entendu droit à des indemnités d'éviction, calculées comme en matière d'expropriation, (sauf si son bail arrive à son terme) mais en tous les cas, la vocation agricole du terrain disparaît.

Le recul de l'agriculture périurbaine s'explique également par **la fragilité des POS ou des PLU**. Aujourd'hui, « plus personne ne croit aux documents de planification urbaine ! ». Le problème n'est pas nouveau, le Conseil d'Etat en 1992 alertait déjà les décideurs dans un rapport intitulé « urbanisme : pour un droit plus efficace ». La haute juridiction dénonçait alors **le recours trop fréquent des procédures de révision, d'application anticipée en cours de révision ou de modification des POS**. L'instabilité chronique du droit de l'urbanisme contribue en effet à entretenir les anticipations des propriétaires ou des promoteurs sur la vente de terrains urbanisables et incite les administrés à demander de nouvelles autorisations de construire. Des propriétaires fonciers font parfois pression sur les autorités municipales en laissant en friches les terrains pour lesquels ils souhaitent obtenir un droit à construire...

Depuis, les POS ont été remplacés par des PLU par la loi du 13 décembre 2000 (dite loi GAYSSOT). Ces documents précisent, eux aussi, le droit des sols en délimitant les zones urbaines à urbaniser, agricoles et naturelles, et indiquent ce que chaque propriétaire peut ou ne peut pas construire. Toutefois, les PLU couvrent l'intégralité du territoire communal et comprennent un diagnostic d'ensemble établi par le conseil municipal. Il s'y ajoute un PADD qui expose les intentions de la municipalité pour l'avenir. Par ailleurs, la création des SCOT<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Courrier de l'environnement n° 31 - août 1997, André FLEURY et Pierre DONADIEU in de l'agriculture péri-urbaine à l'agriculture urbaine

<sup>10</sup> Documents de planification intercommunale visant à mettre en cohérence les politiques sectorielles en matière notamment d'urbanisme, d'habitat, de déplacements et de grands équipements

peut, elle aussi, donner une impulsion à la relance de la planification stratégique à l'échelle des aires urbaines et constituer, dans les faits, un véritable outil de réflexion et de décision qui révolutionne l'approche de la planification territoriale.

**La rénovation des outils de planification offre donc aux collectivités la possibilité de s'appuyer sur des systèmes de planification et d'organisation de l'espace.** Ces outils donnent une vision à long terme, permettant de prévoir et d'organiser les projets de développement dans un souci de gestion harmonieuse du territoire.

**Cependant, certaines collectivités continuent d'anticiper très largement la réalisation de projets de développement et vont même jusqu'à prévoir des réserves foncières sans avoir de projet déterminé...** Ainsi, les espaces non bâtis sont souvent considérés comme des réserves d'urbanisation, à plus ou moins long terme, et le document d'urbanisme envisage la gestion de l'espace sous l'angle et dans un état d'esprit urbain, ce qui donne lieu à des incohérences.

On le constate dans le zonage des documents, par exemple, qui mélange dans les zones U (urbaines) les zones à urbaniser avec celles qui le sont déjà. Dans le même temps, la distinction entre les zones A (agricoles) et les zones N (naturelles et forestières) laisse à penser que le rôle de l'agriculture se limiterait aux premières...

**Il n'y a peut-être donc guère à attendre de ces nouveaux outils, si aucun nouvel état d'esprit n'accompagne leur utilisation. En outre, la loi « urbanisme et habitat » du 2 juillet 2003 est venu limiter nombres d'exigences fixées par la loi GAYSSOT :**

- le PADD n'est plus opposable aux autorisations d'urbanisation ;
- les procédures de modification et de révision ont été assouplies ;
- la règle qui limitait, en l'absence de SCOT, les possibilités de développement des communes situées à moins de 15 kilomètres des agglomérations de plus de 15 000 habitants ou du littoral de la mer a été, elle aussi, assouplie par la loi urbanisme et habitat : elle ne s'applique plus aux zones d'urbanisation future dont l'urbanisation était déjà prévue dans un POS ou un PLU avant l'entrée en vigueur de la règle. D'autre part, la possibilité d'y déroger est profondément transformée : « La dérogation ne peut être refusée que si les inconvénients éventuels de l'urbanisation envisagée pour les communes voisines, pour l'environnement ou pour les activités agricoles sont excessives au regard de l'intérêt qu'elle représente pour la commune<sup>11</sup> ». Enfin, cette règle s'applique uniquement autour des agglomérations de plus de 50.000 habitants -au lieu de 15.000- et à proximité du littoral.

Par ailleurs, il est à regretter **qu'aucune consultation des professions agricoles ne soit prévue dans le cadre de l'élaboration du SCOT**, et que surtout, **ces schémas de cohérence territoriale doivent d'ores et déjà composer avec des logiques de planification communale** : actuellement de nombreuses communes situées en périphérie de Dijon travaillent à l'élaboration de leur PLU (en affichant leurs ambitions ou au contraire en limitant leur extension) et le SCOT ne pourra s'affranchir du respect de ces documents.

---

<sup>11</sup> Article L122-2 du code général de l'urbanisme

Enfin, les élus locaux ne donnent souvent que des réponses incertaines, conjoncturelles aux problématiques d'aménagement du territoire en raison, d'une part, de la difficulté à se projeter correctement dans un temps long et dans l'espace urbain global, mais aussi, d'autre part, en raison des **lourdes contraintes qui pèsent sur le milieu politique local** (durée des mandats, poids des groupes de pression, pressions et/ou contraintes foncières...).

### 3.3. La cherté du foncier

Le problème du coût élevé du foncier à proximité des agglomérations est la principale cause de la précarité de l'agriculture périurbaine.

Le recul de l'agriculture périurbaine s'explique principalement **par un effet de diffusion du prix élevé des constructions en centre-ville**, qui entraîne un accroissement du prix des terrains en raison de leur plus ou moins grande proximité avec les villes.

#### **Le prix de la terre en secteur périurbain**

Une étude réalisée en 2001 par Jean CAVAILHES (INRA), sur des données SAFER relatives à la région de Dijon, montre bien les différents niveaux de prix des terres selon la catégorie de marché en zones périurbaines en fonction de la taille de la parcelle et de la catégorie d'acheteurs.

Plus le bien est éloigné du centre urbain, plus son prix est faible, que sa destination soit agricole ou urbaine. Toutefois, le prix de la terre agricole évolue dans une fourchette moindre que celle des terres changeant d'orientation.

Le chemin du prix par hectare d'une parcelle agricole à un lot résidentiel montre un écart de 1 à 8 entre le bien à destination agricole et celui à destination urbaine à 30 km du centre urbain. L'écart peut aller de 1 à 20 entre la parcelle agricole à 30 km du centre et le terrain à bâtir dans le pôle urbain. Les valeurs foncières augmentent de 70 % en passant de 30 à 7 kilomètres du centre. Elles augmentent de 170 % quand leur taille passe de 3 ha à 1 500 m<sup>2</sup> et qu'elles sont acquises par une personne morale. Ces deux valeurs mesurent l'anticipation du changement d'usage. Ensuite, quand ces biens deviennent constructibles, les prix sont encore multipliés par trois.

Il n'est pas rare, au surplus, que **la construction de grandes infrastructures** de transports telles que les aéroports, les autoroutes ou les voies de chemin de fer, contribue indirectement à renforcer le phénomène de hausse des prix du foncier dans les régions proches des zones périurbaines.

Le **versement d'indemnités d'éviction** -souvent élevées- à l'occasion de procédures d'expropriation de terrains participe également à l'augmentation du coût du foncier : les propriétaires indemnisés se trouvent en mesure d'acheter des terrains agricoles à des prix supérieurs à ceux du marché avoisinant. Ce qui fait dire au professeur L. LORVELLEC que le droit rural est, du fait de ces dispositions, « balayé par l'exceptionnelle plus-value née de l'urbanisation de la terre. Il ne peut préserver la destination agricole : protéger les agriculteurs

ou les propriétaires de terres agricoles et protéger l'agriculture sont parfois antinomiques ». Et l'on sait que **la concurrence foncière reste l'échappatoire privilégié des agriculteurs !**

D'un point de vue général, en effet, **la rentabilité moyenne de terrains à destination agricole est insuffisante si on la compare aux profits dégagés par la vente de terrains urbanisables** ; c'est d'ailleurs la raison pour laquelle les activités agricoles qui dégagent des bénéfices importants se maintiennent mieux dans les zones périurbaines. A contrario, les productions dotées d'une faible rentabilité ne résistent pas à la pression foncière urbaine.

Les résultats de l'enquête de la SAFER (société d'aménagement foncier et d'établissement rural) pour l'année 2003 montrent ainsi une nette évolution du prix du foncier rural en 2002. **Alors que le revenu agricole continue de baisser, le prix des terres poursuit son augmentation** : 9,4 % en 2002 soit une hausse de 41 % depuis 6 ans. Cette hausse des prix provient d'une part, de la pression urbaine (l'extension des villes est bien loin d'être maîtrisée, ce sont désormais 14 930 communes qui sont considérées comme périurbaines) et, d'autre part, de l'augmentation du nombre de bâtiments agricoles qui sont transformés en résidences principales ou secondaires. En Côte d'Or, la concurrence s'intensifie ainsi particulièrement dans les zones de grandes cultures dans la couronne périurbaine et dans les secteurs en cours d'aménagement<sup>12</sup>.

Enfin, **le marché foncier peut apparaître relativement paradoxal** : si l'achat de terres par des exploitants agricoles est très limité au regard du prix du marché souvent inaccessible, **l'accès des terres en prêts verbaux peut être réalisé souvent à coût faible sinon gratuit !** En effet, des propriétaires adoptent des stratégies spéculatives en anticipant une vente de terrain à bâtir et en faisant entretenir leur terre temporairement avec des cultures annuelles, de façon précaire, sans bail.

### **III – DE LA NECESSITE DE L'INTERVENTION DES POUVOIRS PUBLICS**

Les relations anciennes entre la ville et l'agriculture voisine n'étaient pas nées d'une politique volontariste mais d'une production spontanée de la société. De même, le mouvement spontané de l'urbanisation et le caractère inabouti de quelques politiques publiques partielles n'ont guère, jusqu'à présent, permis l'avènement d'une véritable ruralité nouvelle avec l'agriculture.

L'intervention des pouvoirs publics est aujourd'hui plus que jamais nécessaire, et ce pour deux raisons : d'une part, le modèle de l'étalement urbain atteint ses limites et, d'autre part, les attentes des citadins et des nouveaux venus ne sont que partiellement prises en compte. Réinsérer l'agriculture dans un projet commun avec la ville ne pourra se faire sans intervention : c'est une vraie politique à concevoir et à mettre en place, dont les premières initiatives publiques montrent qu'elle est souhaitée et possible. Cette ruralité urbaine émergente ne pourra pas être banale, et n'advient qu'avec la participation de tous les acteurs, citoyens, agriculteurs et pouvoirs publics.

#### **A) LE MODELE DE L'ETALEMENT URBAIN ATTEINT SES LIMITES**

Les collectivités urbaines sont confrontées à un problème de densification des espaces urbanisés. Pour des raisons techniques, de dynamisme et d'économie de l'espace, les espaces urbains ont toujours eu tendance à se densifier et à se rapprocher pour former des espaces plus

---

<sup>12</sup> Agreste Côte d'Or n° 25 - juin 2004

fonctionnels. Ils ont exploité les ressources naturelles du territoire pour se développer au détriment des zones naturelles et agricoles. Mais ce type de développement commence à montrer ses limites, notamment au travers des problèmes énergétiques, environnementaux, sanitaires, esthétiques, économiques et sociaux...

## **1. Les problèmes énergétiques, environnementaux et sanitaires**

L'étalement urbain pose des problèmes environnementaux, au nombre desquels Dominique DRON<sup>13</sup>, dans un article intitulé « Les transports nous emmènent-ils là où nous voulons ? »<sup>14</sup>, compte deux phénomènes cumulatifs : **l'effet de serre** (rapport du GIEC de 1995) **et l'ozone troposphérique**<sup>15</sup> (rapport de l'Académie des Sciences de 1993).

Jusqu'à l'ère préindustrielle, il fallait 10 000 ans pour passer de 200 à 280 ppm<sup>16</sup> de CO<sub>2</sub> dans l'atmosphère. Depuis, il suffit de 250 ans pour passer de 280 à 360 ppm de CO<sub>2</sub> ! **Les concentrations de CO<sub>2</sub> dans l'atmosphère n'ont donc jamais été aussi importantes depuis 200 000 ans et se réalisent à une vitesse jusqu'ici jamais connue.**

Or, qui dit CO<sub>2</sub> dit énergie. Les bassins de vie et villes au sens large représentent les 2/3 de la consommation énergétique, notamment dans le domaine des transports. Pour stabiliser le climat, il faudra réduire les émissions de gaz à effet de serre de 2 à 5 fois d'ici 30 à 50 ans si l'on ne veut pas dépasser 550 ppm de CO<sub>2</sub> dans l'atmosphère, selon l'engagement de la déclaration de Rio.

**L'ozone troposphérique** pose aussi problème parce qu'il est également cumulatif. Au début du siècle, la pollution de fond d'ozone dans la troposphère s'élevait à 18 micro grammes par m<sup>3</sup>. D'après le rapport de l'Académie des Sciences de 1993, cette concentration augmente de 2 à 2,5 % par an. A ce rythme là, la pollution de fond d'ozone atteindra 80 micro grammes par m<sup>3</sup> en 2010. Les normes de l'Organisation mondiale de la santé, en revanche, restent fixées à 110, 120. Si effectivement la pollution de fond d'ozone continue à monter au rythme que l'on observe aujourd'hui, entre 80 et 120 micro grammes par m<sup>3</sup>, il n'y aura pas la place pour faire fonctionner une ville telle qu'elle fonctionne actuellement.

En termes de santé, l'ozone troposphérique n'est pas une particularité de centre-ville puisque elle se déplace : si les dépassements annuels d'ozone à Paris se situent entre 8 et 130, ceux enregistrés pour les habitants de la seconde couronne sont de l'ordre de 300 par an (Rambouillet par exemple). Bien sûr, ce n'est pas l'ozone seul qui crée les problèmes de santé observés, mais son association avec d'autres polluants.

Or, **polluants et CO<sub>2</sub> sont étroitement liés à l'étalement urbain.** Vincent FOUCHIER, sur l'Île-de-France, compare la distance journalière parcourue par une voiture immatriculée en seconde couronne et la distance journalière parcourue par une voiture immatriculée en centre-ville. La première est deux fois et demi supérieure à la seconde, associée à une multiplication par 2,5 à 3 des particules, par 4,5 du CO<sub>2</sub> et de l'énergie et par 6 des oxydes d'azote (les précurseurs de l'ozone). L'IFEN a évalué qu'un résident du périurbain émettait deux à trois fois plus de CO<sub>2</sub> qu'un habitant du centre-ville ! **Au final, les habitants périurbains contribuent au développement des pollutions globales et ils en sont également les victimes !**

---

<sup>13</sup> Cellule de prospective et stratégie, ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement

<sup>14</sup> La ville aux champs, colloque du 7 mars 2000, ADEF, Paris, 2001

<sup>15</sup> Partie de l'atmosphère comprise entre le sol et la stratosphère (6 à 17 km d'altitude).

<sup>16</sup> Partie par million

Se pose également la question des **perspectives énergétiques**. **Certains choix urbanistiques** sont aussi particulièrement consommateurs d'énergie alors même que le coût de celle-ci ne cesse d'augmenter.<sup>17</sup> Par exemple, la structure commerciale de type hypermarché encourage le recours à l'automobile : le rapport à la consommation énergétique entre une supérette de proximité et un hypermarché est de 1 à 80, et de 1 à 200 en émission de polluants.

Le **bâti** est, lui aussi, potentiellement source de **nuisances environnementales**. On peut mentionner l'artificialisation des sols, et en particulier l'imperméabilisation de grandes surfaces, qui joue un rôle non négligeable dans la rapidité des crues ou encore dans la pollution des eaux par les hydrocarbures. Il convient ainsi d'être vigilant au regard de l'alimentation en eau de la ville de Dijon : la nappe alluviale se situe en amont de la ville.

Certaines activités se révèlent également polluantes : près de Longvic, l'INRA a récemment trouvé des traces de dioxyde de soufre directement liées à l'activité aérienne.

Dans les années à venir, l'étalement urbain risque d'être certainement de moins en moins tolérable pour la collectivité, compte tenu des dommages environnementaux et sanitaires liés en grande partie à la capacité à compenser les distances par des transports à bas coûts.

## 2. Des limites esthétiques

« C'est dans l'abomination des entrées des villes que l'on voit mieux la frontière entre les villes et les campagnes. Ces no man's land sont des espaces non ou mal organisés et ceux-là ne relèvent pas des causes sociales ou migratoires que l'on attribue à la désorganisation foncière des banlieues et des grandes cités. On voit, pour ainsi dire, le non-sens à l'état brut et l'archaïsme d'une pensée spatiale, où villes et campagnes relèvent de logiques communales dépassées et où le lieu de leur frottement est abandonné au mercantilisme sauvage ».

Bertrand HERVIEU et Jean VIAR

Comme le fait remarquer le sénateur Gérard LARCHER dans un rapport d'information de la Commission des Affaires économiques et du Plan sur la gestion des espaces périurbains, **la politique de l'environnement s'est jusqu'alors attachée à protéger de grands espaces naturels jugés sensibles ou présentant des intérêts écologiques majeurs. Elle a cependant négligé les espaces agricoles et naturels proches des cités en considérant que ces derniers ne présentaient pas d'intérêts majeurs ou de caractéristiques remarquables.**

La dégradation esthétique des espaces périurbains s'explique aussi par la volonté de préserver le patrimoine historique et artistique des centres-villes. Les constructions de bâtiments moins esthétiques, moins nobles et plus perturbatrices telles que les centres commerciaux et les industries ont été rejetées à la périphérie des villes. Certaines réglementations en ont d'ailleurs rendu le maintien en centre-ville quasi-impossible !

---

<sup>17</sup> Selon le dernier rapport du Plan (1998) « Energie 2010-2020 : vers une croissance sobre », il faut s'attendre à ne plus revoir de baril de pétrole à 20 dollars au-delà de 2010. Il se situe aujourd'hui à plus de 50 dollars !

L'installation de ces activités a également été réalisée en zone périurbaine pour profiter d'un « **effet vitrine** » : ces espaces sont parsemés de nombreuses voies de communications très fréquentées mais se situent aussi tout simplement au plus près de la clientèle.

La prolifération de constructions à usage d'activité ou de service s'est cependant faite sans réelle préoccupation d'urbanisme, d'environnement ou d'insertion paysagère à long terme. Quant aux grands ensembles construits pour accueillir les populations paupérisées, ils ont eu pour effet de créer de véritables ghettos dont se dégagent, du simple fait de leur laideur, une première forme de violence.

### **3. Les coûts directs et indirects élevés des localisations périurbaines**

Il n'existe pas d'actualisation de l'étude « Attention mitage » menée par le ministère de l'Équipement en 1977. Elle montrait cependant que **lorsque l'on passe d'une structure urbaine dense, où les maisons sont côte à côte, à une structure urbaine diffuse, où les portes des maisons sont en moyenne distantes de 150 mètres, les coûts directs triplent pour la collectivité (services de voirie, ordures ménagères...) et quintuplaient pour les habitants, en raison notamment du poids des transports.**

Il n'existe pas non plus d'études concernant les coûts réels pour les ménages des diverses localisations (c'est-à-dire la somme des transports, du logement, de la taxe d'habitation...).

Ces études permettraient pourtant d'anticiper sur les éventuels chocs socio-économiques auxquels la société risque de se trouver confrontée pour au moins trois raisons :

- si l'installation en périurbain pour le premier habitant est relativement peu chère pour la collectivité (voire attractive car elle est source d'impôts locaux et permet quelquefois de maintenir les effectifs scolaires), **les localisations suivantes des ménages engendrent inévitablement des demandes croissantes d'équipement publics et de services** (voirie, adduction d'eau, épuration, centre de loisirs...). En Côte d'Or, beaucoup de communes accueillent ainsi une population surnuméraire par rapport à leurs capacités en eau. A noter que le vieillissement de la population ne va pas atténuer le surcoût en fonctionnement que devront supporter les collectivités ;
- avec les harmonisations fiscales en cours et le développement des formes d'intercommunalité, **les charges de « centralité » ne pèseront plus seulement sur les agglomérations** : c'est-à-dire que les équipements et les infrastructures de la périphérie ne seront plus uniquement financés que par la commune centre ;
- enfin, **dans certaines zones dévalorisées et faute d'interventions adaptées, les reventes d'habitations s'avèrent déjà déficitaires** voire impossibles, grevant le patrimoine de propriétaires déjà peu aisés. Certaines zones pavillonnaires liées aux premières vagues de périurbanisation ont en effet mal vieilli, en particulier du fait de leur faible articulation avec le centre de la commune. Ces quartiers se sont dépeuplés et dégradés.

Le périurbain n'est donc sans doute pas si bon marché, si pratique, ni de si grande qualité qu'il est souvent affirmé, ni pour la collectivité, ni pour ses habitants.

Il n'en demeure pas moins que les désirs parfois, les contraintes foncières et les programmes d'accession à la propriété souvent, ont poussé de nombreux ménages à s'y installer. Compte tenu des conséquences vraisemblables à court et moyen terme de cette évolution, peut-on vraiment parler de façon générale de choix libres et informés pour ces localisations ? N'est-il pas plus juste d'évoquer des résolutions rationnelles mais souvent sous contraintes fortes pour les individus, sans vision globale ni responsabilités suffisamment organisées du côté des pouvoirs publics ?

#### 4. La ségrégation sociale

Catherine BONVALET<sup>18</sup>, lors du colloque « la ville aux champs » organisé le 7 mars 2000, a rappelé qu'une étude réalisée à Nantes-Bouguenais a montré que 60 % des habitants des quartiers périurbains n'allaient jamais au centre de Nantes, et que 40 % au moins ne connaissaient pas l'espace rural qui les entourait, comme s'il y avait une **double relégation** dans lequel les habitants s'enfermaient en quelque sorte.

A l'occasion d'une journée organisée par l'INRA sur l'espace rural, des chercheurs ont, quant à eux, montré qu'une **ségrégation sociale se développait à partir du marché foncier**. Les ménages à situation financière identique opèrent des choix similaires. Actuellement, on assiste ainsi sur Dijon à une **spécialisation sociale des espaces** : dans l'Ouest, les cadres sont sur-représentés, dans la plaine, les ouvriers. Les disparités se sont, en outre, globalement accentuées entre les années 80 et 90.

On assiste à une « homogénéisation sociale » des espaces : dans le périurbain proche, se trouvent les ménages à haut revenu, suivis par les ménages aisés en périphérie proche et enfin, les ménages ouvriers dans le périurbain lointain.

#### **La baisse du coût de transport favorise la ségrégation spatiale (d'après un article de Jean CAVAILHES<sup>19</sup>)**

On parle souvent de « **marquage social des lieux** » pour désigner la stigmatisation qui frappe certains d'entre eux (ghettos ou au contraire « quartiers de bonne réputation »). Les raisons de cette homogénéisation sociale des espaces tiennent, d'une part, au fonctionnement du marché immobilier et, d'autre part, à un mécanisme socio-économique qui échappe au marché (les ménages aisés aiment à se regrouper entre eux, par exemple).

#### **La séparation spatiale des groupes sociaux est directement liée à l'étalement des villes.**

Lorsque les déplacements étaient très coûteux (la densité de population urbaine était donc élevée), les familles bourgeoises et celles de leurs employés vivaient inévitablement assez près les unes des autres. Même si celles-là habitaient les étages bourgeois des immeubles et celles-ci leurs combles, elles se rencontraient inévitablement, ne fût-ce que sur les trottoirs (des escaliers séparés permettaient souvent d'éviter ces contacts dans l'immeuble lui-même !). Aujourd'hui, le personnel de service peut venir, par les transports urbains, de sites plus éloignés.

<sup>18</sup> Directrice de recherche à l'INED

<sup>19</sup> L'extension des villes et la périurbanisation in Villes et Economie. Institut des villes. Collection villes et société. La documentation française



C'est la motorisation qui a permis à la bourgeoisie américaine de prendre ses distances d'avec les pauvres, au sens fort du terme, en migrant vers les banlieues, inaccessibles aux prolétaires car l'automobile était trop chère pour les classes laborieuses. Plus tard, lorsque le coût de déplacement a diminué et que la voiture individuelle s'est généralisée, l'extension des villes qui en a résulté a maintenu ou accentué la séparation dans l'espace des classes sociales. **La périurbanisation en France a joué un peu le même rôle de « tri spatial » que les débuts de l'automobile aux Etats-Unis** : les fractions supérieures des classes laborieuses (les ouvriers qualifiés, les employés, etc.) ont pu se « multimotoriser » et accéder à la propriété dans les couronnes périurbaines. Ceux qui n'en avaient pas les moyens (chômeurs, immigrés, pauvres, etc.) sont restés sur place dans ce qui était les « riants banlieues » des années soixante (pensons à Le Corbusier, aux villes nouvelles, etc.), qui sont devenues des « quartiers à problème » après que ce « tri spatial » les eut vidées de leur mixité sociale.

## **B) L'EMERGENCE DE NOUVELLES DEMANDES**

A l'endroit des agriculteurs, **la demande de la société n'est plus ce qu'elle était**. Il est cependant très difficile de savoir ce qu'elle est réellement aujourd'hui tant elle est exprimée de manière diffuse et peut relever d'attentes contradictoires.

**En zone périurbaine, l'émergence de ces nouvelles demandes revêt en outre, une importance accrue.** L'étalement urbain a pris une dimension telle qu'il a provoqué l'apparition de malaises sociaux inédits, qui font revendiquer l'amélioration de la qualité de vie. Le pouvoir urbain cherche maintenant à y remédier et veut notamment se servir, à cette fin, des parties non construites de l'espace périurbain.

Ces espaces se voient ainsi investis de missions nouvelles, surtout engendrées par la demande sociale de nature, et sont de ce fait engagés dans un processus original d'urbanisation sensu lato, sans pour autant être bâtis. Par exemple, on attend des terres agricoles qu'elles jouent le rôle de poumon vert pour les grandes agglomérations, qu'elles empêchent la croissance illimitée des villes, qu'elles façonnent le paysage et humanisent les espaces urbains... sans pour autant de contrepartie ! En revanche, et comme le fait remarquer le comité économique et social européen<sup>20</sup> leur fonction économique, essentielle pour le maintien des espaces agricoles et leurs perspectives d'avenir, est réduite en raison de la pression urbanistique à laquelle elles sont soumises et du peu d'importance qu'on leur attribue en termes productifs.

### **1. La « publicisation » de l'espace agricole**

Il convient tout d'abord de relever que **les espaces agricoles**, alors qu'ils sont le fruit de l'activité d'acteurs privés, à savoir les agriculteurs et leurs organisations, sont maintenant **revendiqués par un nombre croissant d'acteurs locaux et nationaux** : outre le cortège d'institutions ou de groupes constitués qui y interviennent réglementairement ou physiquement, tout individu revendique une voix dans la décision publique inhérente aux espaces naturels, agricoles ou paysagers.

La montée en puissance de l'environnement dans les débats sur l'organisation territoriale a très certainement contribué à conférer à ces espaces des vocations qu'ils ne possédaient pas jusqu'à présent : l'espace apparaît désormais comme un bien rare et consommable. On est passé d'une

---

<sup>20</sup> CESE 1209/2004 Avis sur l'agriculture périurbaine du 16/09/2004

logique d'utilisation de l'espace au constat de sa consommation (irréversible) et l'agriculture, dans ce cadre, en sa qualité de « créatrice de richesses immatérielles » (paysages harmonieux, ressources naturelles préservées, territoires vivants et dynamiques...), intéresse tout à chacun. Ces richesses relèvent désormais de la sphère publique : **tous les Français en profitent et formulent à leur égard des attentes et des exigences de plus en plus grandes.**

Bien entendu, il résulte de l'émergence de ces nouveaux acteurs, des frictions bien visibles en périurbain dans le dialogue ville-agriculture sur les questions d'aménagement. Ces frictions concernent non seulement l'utilisation quantitative de l'espace, mais bien au-delà aussi, les pratiques agricoles liées aux différentes fonctions et leurs répercussions sur l'environnement.

## **2. L'évolution des demandes : vers la recherche d'une nouvelle utilité urbaine de l'agriculture**

Autrefois, la ville attendait essentiellement de l'agriculture qui l'entourait, une production de biens alimentaires afin d'assurer la survie de ses habitants et la gestion d'une partie de ses déchets. Les évolutions socio-économiques récentes ont profondément transformé ces demandes. Elles demeurent toutefois encore difficiles à circonscrire, parfois antinomiques et souvent sans réponse satisfaisante.

**La fonction économique de production de biens alimentaires** intéresse très peu les urbains (ce n'est plus la production locale qui assure l'approvisionnement de la ville). C'est en outre, la fonction qui intéresse le moins les aménageurs locaux pour la raison qu'elle n'est pas du ressort de la politique agricole locale mais de la politique nationale et européenne. De plus, l'aide directe est fortement réglementée, pour limiter la production. **La fonction de production ne donne donc lieu pratiquement à aucune intervention locale directe. Elle n'est, de plus, jamais une réelle fierté locale, ni même simplement considérée comme un atout.** Ainsi, des élus acceptent bien l'agriculture, mais dans des formes réinventées : l'agriculture oui, mais paysagère, écologique, biologique, ouverte au public, avec des arbres et des compositions florales... Ils inventent des formes d'initiation au monde rural en associant différentes formes de l'espace, du centre hippique au vignoble urbain. L'héritage agricole local est souvent magnifié ; l'agriculture est présente comme « has been », non comme activité réelle. **Mais, premier paradoxe, c'est pourtant cette activité de production qui rémunère pour l'essentiel le travail de l'agriculteur !**

**Les fonctions environnementales** de l'agriculture périurbaine font discussion. Tantôt l'agriculture est mise en cause pour son impact négatif sur l'environnement, tantôt, au contraire, elle est louée, sinon indemnisée pour les bienfaits qu'on lui reconnaît dans le domaine.

Historiquement, et comme le montre Luc THIEBAUT dans un article sur les fonctions environnementales de l'agriculture périurbaine<sup>21</sup>, elle a su contribuer à l'élimination des déchets urbains. Le porc urbain, par exemple, se justifiait non seulement pour des raisons productives mais aussi pour le service environnemental qu'il assurait : le rôle du « porc éboueur » est reconnu au Moyen Age à Rodez, Fougères, Haguenau et demeure jusqu'au XIX<sup>ème</sup> siècle un auxiliaire précieux de la salubrité publique !

Aujourd'hui, l'alimentation détritivore réapparaît ponctuellement en tant que système d'élimination. Certaines expériences, soutenues par les institutions de l'environnement, cherchent à concevoir des formes de valorisation des déchets industriels ou urbains, dans le

---

<sup>21</sup> Agricultures, cahiers d'études et de recherches francophones, Volume 5 Numéro 3 mai-juin 1996

respect simultané de précautions liées à une alimentation détritivore et de réglementation sur les installations classées pour la protection de l'environnement. Ainsi à Lille, une entreprise, le GIE TRA, collecte chaque jour quatre ou cinq semi remorques de déchets de restauration, fabrique 90 tonnes de soupe et nourrit ainsi 20 000 porcs.

Dans le cadre de ses fonctions environnementales, l'agriculture peut répondre aux objectifs suivants :

- maintenir la qualité des eaux de nappes aquifères superficielles ;
- maintenir le sol en état perméable sur de grandes surfaces, afin de limiter l'afflux d'eau aux rivières, dans les voisinages d'aéroport ;
- utiliser les espaces situés dans des cônes de bruit, dans les zones inondables, dans les périmètres de sécurité des activités à risque (classées) ;
- valoriser des ressources naturelles limitées : sols de bonne qualité agronomique, maintien d'espèces cultivées diversifiées liées à un terroir et à un travail ancien de sélection... ;
- jouer le rôle de « corridor biologique » favorable à la circulation et au maintien d'espèces faunistiques et floristiques variées, concourant ainsi à une préservation générale de la biodiversité et des richesses du milieu naturel ;
- s'impliquer dans le recyclage des déchets urbains par l'utilisation des déchets organiques et des déchets « verts » comme fertilisants naturels ou encore par l'épandage des boues STEP, dès que les conditions de leur emploi seront clairement précisées, et qu'il bénéficiera d'un nouveau consensus social.

**La problématique de l'épandage des boues d'épuration ou comment la suspicion d'existence d'un effet néfaste à la qualité peut suffire à dévaloriser, voire à faire interdire, une pratique.**

La ville produit des déchets (boues de stations d'épuration des eaux usées) éventuellement utilisables par l'agriculture.

Du point de vue des gestionnaires de stations, l'épandage agricole est la solution de loin la moins coûteuse. Elle est en outre, la plus intéressante au niveau environnemental puisqu'elle permet la restitution de la matière organique dans des sols qui en manquent.

Du point de vue des agriculteurs, l'intérêt est plus discuté. L'atout économique existe, mais apparaît faible : les boues permettent une économie d'engrais, mais rendent plus difficile l'ajustement des fumures du fait de la variabilité de teneur en éléments minéraux. De plus, elles en compliquent la gestion à cause des contraintes d'épandage.

Les agriculteurs subissent en outre des pressions pour ne plus les épandre. Certains craignent des nuisances et des pollutions : odeurs désagréables, risques d'accumulation de métaux lourds. Quand on interroge les agriculteurs, les avis sont donc partagés quant au principe même de l'utilisation des boues. Certains y sont opposés, ils y voient une incompatibilité avec l'image des produits fermiers, l'accueil à la ferme, les loisirs urbains, l'image de nature. Dès lors, ils ne veulent pas prendre la responsabilité des risques de pollution, les contrôles étant jugés

insuffisants. D'autres y sont favorables (c'est un service rendu à la ville) mais souhaitent la gratuité, voire la rémunération, de l'épandage pour que l'avantage économique soit réel.

Dans ce cadre, la suspicion d'existence d'un effet néfaste à la qualité peut suffire à dévaloriser, voire à faire interdire, une pratique de facto ou de jure. Par exemple, les cahiers des charges de production de légumes de plein champ peuvent interdire de localiser les légumes sur des parcelles ayant reçu des boues (même plusieurs années auparavant). Il y a donc actuellement incompatibilité croissante d'ordre social (même si elle n'est pas démontrée scientifiquement), entre qualité des produits et utilisation des boues. Un agriculteur qui épand aujourd'hui des boues se prive, pour plusieurs années, de la possibilité de pratiquer certaines cultures et, donc, limite les adaptations possibles de ses systèmes de culture à des débouchés futurs.

Ces aspects sont d'autant plus importants que la directive 91/271/CEE, relative au traitement des eaux urbaines résiduaires, engage les Etats membres à augmenter la collecte et le traitement des eaux (pour les agglomérations de plus de 2 000 équivalent-habitants). En France, le taux actuel est de 40 % ; il doit passer à 65 % d'ici l'an 2005, soit un accroissement de 60 % du tonnage de boues actuel. Il serait souhaitable qu'un examen global de la situation soit fait, inventoriant les aspects positifs et négatifs pour l'agriculture, face au coût d'obtention de boues de meilleure qualité (exemptes de métaux lourds) ou d'adoption de solutions autres que l'épandage (incinération).

L'agriculture périurbaine peut également répondre à une forte exigence contemporaine : **la sécurité alimentaire**. Elle correspond à une production d'une alimentation sûre et disponible. C'est un enjeu majeur, d'autant plus que la pérennité de systèmes de production débouchant sur l'agroalimentaire n'est plus avérée en contexte périurbain, à cause à la fois des risques objectifs de pollution mais aussi de ses appréhensions subjectives (usages du principe de précaution). Les producteurs doivent cependant pour cela s'attacher à mieux définir leur environnement, notamment en ayant recours à des processus de certification environnementale de leurs champs et de l'ensemble de leur entreprise (type ISO 14000).

**La demande de « nature » se fait, quant à elle, de plus en plus forte.** Les activités individuelles de loisirs sont les plus visibles. La référence ancienne de la **promenade dominicale** à la campagne (montrant sa reconnaissance ancienne de campagne pour les citadins) n'est plus seule de mise. De nouvelles pratiques sont apparues, résultant notamment de la recherche **d'activités physiques de plein air à caractère sportif** : les cavaliers, les cyclistes, les joggers sont devenus des utilisateurs importants de l'espace. Ces pratiques requièrent la proximité entre résidence et lieu d'exercice. **Les activités culturelles, orientées sur la meilleure connaissance des lieux, historiques et écologiques,** constituent, elles aussi, une demande croissante à l'égard de l'agriculture périurbaine.

L'agriculture périurbaine produit, en outre, un **cadre favorable au développement de beaucoup d'entreprises, d'activités économiques ou de loisirs de plein air, qui ont une emprise au sol insuffisante pour qu'elles puissent produire les formes de paysage qu'elles souhaitent** ; les espaces agricoles leur fournissent le contexte qu'elles recherchent. C'est par exemple le cas des terrains de golf, des centres équestres (l'existence d'itinéraires de promenade proches des manèges est appréciée), de la cueillette à la ferme qui requièrent un contexte identifié comme rural par leurs clients. **La distinction entre production et mise en valeur de l'espace rural traverse ainsi l'agriculture.**

Nombre d'activités économiques, bien au-delà de celles du tourisme, liées structurellement au paysage ou au patrimoine, utilisent les images offertes par l'espace cultivé pour illustrer la qualité ou l'utilité de leurs produits ou services. Elle s'appuie sur l'impression de sérénité que procure la vision de l'espace agricole : un promoteur vante la qualité de ses maisons qui bénéficient du calme des vergers sous leur fenêtre, un fabricant de pain industriel localise son entreprise près de champs de blé pour convaincre du respect de la tradition boulangère... Le voisinage rural est bien porteur de valeur ajoutée pour toutes ces activités.

L'agriculture produit donc des paysages, « un cadre de vie ». La demande de nature renvoie ainsi à une fonction paysagère qui assimile l'agriculture aux espaces naturels qu'elle occupe et contribue à façonner. En effet, comme le rappelle le Conseil économique et social dans son avis consacré à la place et au rôle des agriculteurs<sup>22</sup> du 9 juillet 2003, « *unanimentement célébré pour des qualités impossibles à énumérer de façon exhaustive, le paysage rural ne procède pas de la génération spontanée. Il résulte de l'activité séculaire des paysans qui en prenaient soin par plaisir et par nécessité. Dès lors que la terre serait nécessaire à la production agricole l'entretien des chemins, haies, talus et fossés procédait du travail paysan.* ».

Cette fonction résulte cependant d'une **image brouillée de l'agriculture**, à la fois civilisatrice et protectrice, mais aussi par certains aspects, destructrice de l'environnement, dès qu'elle se mêle de modernité technique. **Cette fonction repose sur l'ambiguïté d'une demande de paysage pacifié, mêlée au rejet de l'agression contre la nature.** Le terme de fonction est en outre décalé au sens où **il ne s'agit pas d'une production volontaire mais au contraire d'un sous-produit non marchand.** Il s'agit donc de l'expression d'une demande plus ou moins implicite adressée à l'agriculture sur une fonction qui n'est pas celle qui la justifie au plan du revenu de l'agriculteur. C'est la fonction dite de gestion de l'espace, au sens de l'espace vécu. Elle ne relève pas d'un quelconque dynamisme d'entrepreneur et d'un investissement économique susceptible d'être soutenu.

Cette fonction, aux yeux des agriculteurs, dévalorise leur métier d'agriculteur dans sa dimension technique tout comme dans sa finalité. Elle est qualifiée par les professionnels agricoles de façon péjorative sous le vocable de « jardiniers ».

En outre, si jusqu'à nous, il allait de soi que cette activité d'entretien faisait partie intégrante du travail paysan, il n'en va plus de même pour de multiples raisons : il y a d'abord l'impossibilité de rémunérer cette partie du travail en intégrant son coût à celui du produit vendu en raison du niveau des cours mondiaux ; le souci de rentabilité peut en outre conduire à ne plus réaliser le travail non directement productif, la beauté du paysage dut-elle en souffrir.

Bien sûr, les CTE (aujourd'hui CAD) ont timidement ouvert la voie à l'identification de la rémunération de cette dimension. La reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture est en effet l'ouverture sur une demande territoriale (le Contrat territorial d'exploitation) au nom de laquelle on « découple aide et production de masse ». Mais c'est un outil qui reste incomplet : il conviendrait que soit identifié ce que recouvre la notion de service dans son extrême diversité, édicter des règles de rémunération justes pour chaque type de service, instaurer des modes d'intervention et de contrôle... En outre, **cet outil est construit du point de vue de la « fonction », du producteur, de l'offre, c'est-à-dire du point de vue agricole ; non en référence à la demande urbaine.**

---

<sup>22</sup> « Place et rôle des agriculteurs et attentes de la société » CES National - Rapport présenté au nom de la section de l'agriculture et de l'alimentation par Hubert BOUCHET

L'attrait nouveau pour les ambiances rurales, l'intérêt pour l'espace ouvert, le besoin d'une plus grande sécurité environnementale, l'inquiétude sur la qualité de l'alimentation font maintenant considérer autrement l'activité agricole. L'agriculture rejoint ainsi la forêt comme valeur urbaine de nature.

Les proches forêts périurbaines ont, en effet, déjà connu un tel changement d'identité quand elles sont devenues parcs urbains forestiers au cours du XIXe siècle : elles ont gardé leur physionomie, mais leur véritable production n'est plus du bois mais des loisirs. Elles sont devenues urbaines. Peut-on imaginer que l'agriculture périurbaine actuelle suive cette même évolution ?

Ces nouvelles attentes doivent générer une réorganisation des systèmes de production, qui sont, en quelque sorte, appelés à se dédoubler, car il reste que c'est la production d'une forme rurale de l'espace qui est requise. Aussi les producteurs sont-ils de fait amenés à maintenir l'orientation de leur exploitation ; mais les nombreux surcoûts de production liés au voisinage urbain impliquent une politique spécifique et l'émergence de commanditaires de fait, les pouvoirs publics de la ville.

Quoi qu'il en soit, les limites de l'étalement urbain et la demande sociale de nature rend la protection de l'agriculture périurbaine cruciale pour des raisons économiques, mais aussi pour des raisons de cadre de vie. Cet impératif doit se traduire par une nouvelle lecture des enjeux périurbains, une meilleure application des règles et une utilisation optimum des outils existants, permettant une maîtrise raisonnée de l'expansion des villes et au-delà de l'ensemble de l'espace.

## **IV- POUR UNE ACTION RENOUVELEE EN DIRECTION DE L'AGRICULTURE PERIURBAINE**

### **A) LES NOUVELLES LOGIQUES DE L'ACTION**

L'intervention des pouvoirs publics, mais aussi des agriculteurs et de leurs organisations en faveur de l'agriculture périurbaine, doit intégrer **plusieurs nouvelles logiques d'action**.

#### **1. D'une logique sectorielle à une approche territoriale**

Le rôle et la place des agriculteurs face à l'attente de la société va se jouer essentiellement au niveau territorial. C'est dans les territoires qu'une réflexion collective de l'ensemble des acteurs peut se saisir de la répartition du foncier et de son affectation, des orientations générales d'équipement des territoires...

Jusqu'ici les problèmes agricoles se pensaient davantage sectoriellement que territorialement. Les agriculteurs vont devoir s'investir aux côtés des autres acteurs dans les conseils de développement, dans les agglomérations, moins pour y défendre la situation de leur secteur (de production) que pour apporter leurs voix aux orientations et décisions collectives. C'est dans ce cadre que la connaissance réciproque des acteurs locaux se fait, que les intérêts des uns et des autres s'expriment désormais.

Il est toutefois à regretter que les Pays émergent difficilement en zone périurbaine. La mise en place des conseils de développement et, en leur sein, des comités agricoles permet l'expression d'une logique territoriale.

## 2. De la protection à la gestion

Poussés par la nécessité, sans doute contraints par l'opinion, les pouvoirs publics ont essayé depuis longtemps d'intervenir sur l'espace. L'intervention institutionnelle a été marquée par la succession de quatre figures sans qu'il y ait substitution des premières par les suivantes :

- la plus ancienne de ces figures est **la protection**. Le principe consiste à **isoler un espace et à lui appliquer un régime spécifique de limitation d'usage afin de le soustraire aux acteurs économiques ;**

- **l'aménagement** est la seconde figure d'action institutionnelle. Comme la protection, l'aménagement vise directement l'espace mais, cette fois-ci comme **moyen destiné à intervenir sur les acteurs économiques, avec une perspective d'organisation, afin de faciliter l'exercice des activités ou leur répartition sur le territoire ;**

- la troisième figure, celle du **développement**, ne touche que de loin l'espace et ses propriétés environnementales ou sociales. L'objectif premier des politiques de développement régional et local est d'encadrer ou **de soutenir les activités** et c'est par excellence le domaine de l'intervention économique : taxes, droits à construire, à produire, à polluer ou à recevoir des aides ;

- enfin, la dernière figure, celle de la **gestion**, a connu un essor récent. Prolongeant la figure du développement, elle consiste à **intervenir volontairement sur l'espace, dans une perspective de valorisation de ses propriétés, en passant délibérément par les acteurs économiques afin de connecter le développement des activités avec une mise en valeur durable**. Elle a pour objectif de retisser les liens entre les acteurs du développement et leur espace d'implantation, et d'introduire des préoccupations de long terme.

Cette typologie traduit un glissement progressif depuis une conception très centralisatrice vers une conception où l'action publique, aux échelles supérieures, accompagne l'initiative locale. La gestion ne réduit pas les attentes à de seuls aspects économiques. Dans cette mesure, elle enrichit la nature du lien entre les acteurs et les espaces et permet la prise en compte des aménités.

## 3. La prise en compte des aménités

Le concept d'**aménité** permet de mieux saisir les nouvelles demandes adressées à l'agriculture urbaine et périurbaine. Il dépasse les interrogations sur la multifonctionnalité car il induit une modification de la posture : la problématique des aménités amène à sortir de « l'agricolo-agricole » ou du « foresto-forestier », elle oblige à partir des besoins à satisfaire.

**Aménité : qualité des relations sociales, qualités d'un lieu  
(d'après un article de Sophie LEFLOCH, Jacqueline CANDAU et Philippe DEUFFIC)<sup>23</sup>**

Avant de tomber en désuétude, le terme « aménité » aurait été utilisé dans la langue française avec deux significations différentes : il aurait désigné la douceur gracieuse d'un propos, d'un comportement ou d'un style, ou bien l'agrément d'un lieu<sup>24</sup>. Ces définitions de sens commun ne trouvent aucun écho dans la définition qu'en proposent aujourd'hui, par exemple, certains économistes<sup>25</sup>. En revanche, on peut y lire des enjeux qui relèvent de disciplines comme la philosophie, la sociologie, la géographie... ; de fait, et bien que loin d'être une notion d'usage bien établi, « aménité » apparaît chez certains auteurs actuels relevant de ces dernières disciplines.

Pour T. PAQUOT, le terme « aménités » appartient à une famille de mots plus ou moins synonymes qui, après presque deux siècles de désuétude, réapparaissent dans les années soixante-dix, notamment dans les colloques sur la ville : il s'agit « d'urbanité », « aménité », « convivialité », qui, dans ce contexte, qualifient des lieux. Pourtant, des auteurs de la Renaissance comme ALBERTI, s'inspirant de penseurs latins (CICERON...), insistent sur la façon dont certains de ces termes servaient à qualifier des relations entre les personnes. Ainsi, l'urbanité, notion centrale pour T. PAQUOT, est la qualité de celui qui se comporte en respectant les règles de la civilité et qui, en outre, possède une certaine aisance dans le maniement de la langue : un urbain est quelqu'un de raffiné.

Ces termes véhiculent un enjeu actuel fondamental : **être avec et parmi les autres, dans une certaine culture du regard qui suppose l'attente de l'autre**. L'auteur mobilise un autre mot du vieux français, « accueil », pour désigner la bienveillance spontanée qui serait à cultiver dans nos sociétés contemporaines. Pour lui, cela va de pair avec la possibilité de pouvoir disposer librement et gratuitement de trottoirs, de parcs : quelque chose de supra-économique, donc. Cet enjeu est formulé en réaction à ce qui apparaît comme une menace actuelle majeure : la création de villes privées ou villes forteresses, où l'habitant est avant tout un « consommateur » (il faut payer pour y accéder, pour bénéficier des services prévus...), et où est à l'œuvre un processus de refus des autres, d'exclusion : la population se regroupe sur des critères communautaires, identitaires, sécuritaires..., et adopte des codes tels que la couleur des façades des habitations, la présence de gardes...

**Ces propos suggèrent bien deux dimensions pour le terme « aménité » : l'une a trait à la qualité des relations sociales, l'autre à la qualité des lieux. Ces auteurs disent en substance qu'un enjeu important dans notre civilisation occidentale porte sur la qualité d'être ensemble, et que les formes spatiales -si elles ne suffisent pas- jouent un rôle dans la possibilité d'épanouissement de telles relations sociales : en particulier, une condition est l'existence d'espaces ouverts, d'accès libre et gratuit, où les rencontres peuvent avoir lieu.**

<sup>23</sup> Aménités rurales, une nouvelle lecture des enjeux territoriaux. Ingénieries n° spécial 2002

<sup>24</sup> REY A., dir. (1998), Dictionnaire historique de la langue française, Le Robert. A noter que le terme anglo-saxon amenity actuel recouvrirait ces deux dimensions de manière similaire : il désignerait l'agrément d'un lieu, ou serait employé avec un sens voisin de civilité (COLLIN P. and al., (1987), Harrap's shorter French and English Dictionary, Harrap, London and Paris, -è éd., 787 p.).

<sup>25</sup> Voir, dans ce même numéro, l'article de J.-E. BEURET et al., qui reprend la définition (économique) qu'en propose aujourd'hui une institution comme l'OCDE.



Même si « l'aménité » est un concept sinon flou, au moins sur le flou, il peut ouvrir le dialogue. La notion d'aménité permet, en effet, de **poser la question de l'utilisation de l'espace agricole périurbain en termes sociétaux et financiers, c'est-à-dire de réamorcer un dialogue quand il est bloqué par une simple remise en cause, sans contrepartie, des fonctions traditionnelles des agriculteurs.** Ce dialogue permet de réintroduire la demande locale sur l'espace dans la question agricole, ce que les politiques économiques d'essence nationale et européenne n'avaient pas pris en compte.

S'interroger sur les aménités, c'est donc mettre en avant les questions de relations sociales, de développement et d'espace. Pour ce qui concerne les espaces périurbains, cela revient à soulever trois niveaux de questionnement :

- les attentes de la société et leurs évolutions ;
- les conditions dans lesquelles les aménités peuvent aider à reconstruire le contrat social entre les agriculteurs ou les forestiers et la société, ainsi que les implications à différents niveaux (métiers, transformation du système d'exploitation pensé en termes d'intégration et non d'impact sur des facteurs externes, intégration sociale...) ;
- les politiques publiques susceptibles de stimuler un mode de développement fondé sur la satisfaction de ces attentes et d'organiser les transferts financiers nécessaires.

#### **4. Mettre en place « une éducation à la campagne »**

« Le danger viendrait de laisser la décision à des urbains, à une minorité élitiste qui ne connaît rien au monde rural et qui voudrait faire des territoires ruraux un jardin idyllique. »

Yves CENSI<sup>26</sup>

Dans leur grande majorité, les Français acceptent l'idée de payer pour l'agriculture, si elle évite l'enfrichement des campagnes et maintient un bon état paysager des espaces agricoles. Cependant, les références des amateurs de campagne ont vieilli et, parce qu'ils sont citadins, n'ont pas suivi l'évolution socio-économique de l'agriculture ; c'est pourquoi il est nécessaire de combler l'écart qui existe entre la perception idéalisée et bucolique de la campagne et sa réalité.

Ainsi, le paysage est l'aménité la plus familière. Estimer le paysage agricole, c'est éprouver une sensation positive (esthétique, intellectuelle ou autre) de la vue de l'organisation spatiale résultant de l'application à l'espace du système technique d'un agriculteur (à noter que ce dernier n'est pas le producteur du paysage ; c'est la société urbaine qui porte une telle évaluation).

---

<sup>26</sup> Député de l'Aveyron, chargé en 2003, d'une mission parlementaire sur la ruralité in Mutualité Sociale Agricole N° 40 - Janvier 2004 « Le projet de loi sur le développement des territoires ruraux entre en discussion. Point de vue »

Or, la fonction paysagère joue sur la représentation d'un espace immuable artisanal et rural, incompatible avec le dynamisme technique de l'agriculteur, dynamisme technique d'ailleurs associé (injustement) à la destruction de l'environnement et à la dégradation du paysage. La fonction paysagère de l'agriculture n'est reconnue que de façon ambiguë, dépouillée des stigmates du « productivisme ».

La fracture entre l'agriculture et le reste de la société ne fait donc que s'accroître. A la perception stéréotypée et ambivalente de nos concitoyens (qui ont du monde agricole une vision tour à tour accusatrice et idéalisée) répond chez les agriculteurs, un profond sentiment d'incompréhension et d'injustice. Les termes d'un nouveau contrat sont à inventer qui, alliant efficacité économique et réponse aux nouvelles aspirations des Français, devrait permettre de réconcilier ces dernières avec la modernité de leur agriculture. Seule « une éducation à la campagne » permettra d'engager le premier pas et de ne pas confondre la contribution de l'agriculture avec celle de création d'images agricoles.

L'agriculteur périurbain n'est pas un jardinier qui reçoit une commande de paysage, mais bien un producteur autonome qui organise son système en fonction d'un système de contraintes, et d'une commande publique. Il rend l'agriculture visible au monde urbain.

## **B) UNE MEILLEURE APPLICATION DES REGLES ET UNE UTILISATION OPTIMUM DES OUTILS EXISTANTS**

Il existe d'ores et déjà de nombreux outils à la disposition des pouvoirs publics, mobilisés ou mobilisables, afin de protéger l'agriculture périurbaine.

### **1. L'action de l'Etat**

#### 1.1. Les affirmations de principes

- **La Charte de l'Environnement<sup>27</sup>** a consacré les dimensions patrimoniales des espaces naturels et des ressources. **Au même titre que les sites et monuments, les milieux agricoles et naturels, l'eau, les paysages constituent désormais des éléments de notre patrimoine.** A noter que dans ce cadre, la DIREN peut contribuer au porter à connaissance qui consiste à éclairer les décideurs sur les enjeux environnementaux des opérations d'aménagement et de planification des espaces. Ce porter à connaissance comprend notamment les dimensions économiques des choix de développement trop souvent négligées (évaluation du coût des mesures correctrices à mettre en œuvre pour la collectivité, notions d'impacts et d'incidences), les dimensions sociales du développement territorial durable (faire prendre conscience aux

---

<sup>27</sup> Issue de la consultation nationale menée par Roselyne BACHELOT-NARQUIN, en particulier des travaux de la Commission présidée par le Professeur Yves COPPENS, cette charte pose des principes constitutionnels sur lesquels pourra s'appuyer un véritable droit de l'environnement, avec pour objectif plus d'efficacité dans la lutte contre les atteintes à l'environnement et dans la mise en œuvre du développement durable.

La charte modifie, pour la première fois depuis 1958, le préambule de la Constitution afin d'inscrire la troisième génération des droits de l'homme au même rang que la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 qui a consacré les droits civils et politiques et le Préambule de la Constitution de 1946 qui a reconnu les droits économiques et sociaux.

différents acteurs des multiples enjeux, appliquer le principe de l'évaluation pluraliste pour nourrir et développer le débat public, réaffirmer la notion d'intérêt général).

- **Le schéma de services collectifs relatif aux espaces naturels et ruraux** constitue un instrument de pilotage pour l'Etat destiné à la valorisation et à la préservation des espaces naturels et ruraux. Les orientations, qu'il arrête, inspirent l'élaboration des documents contractuels conclus avec les collectivités territoriales ou les agents économiques. Il s'inscrit dans la politique de rénovation en faveur des territoires, qui comprend une série de chantiers législatifs : loi d'orientation agricole, loi d'orientation forestière mais également loi sur la solidarité et le renouvellement urbain, loi sur le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale. Parmi l'ensemble de ces enjeux nationaux définis par le CIADT (comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire) du 18 mai 2000, figure « **la maîtrise de l'urbanisation par une politique foncière de protection plus volontariste en vue de la limitation de l'étalement urbain** ».

### 1.2. Les DTA ou « les belles au bois dormant »...

L'Etat dispose, depuis la LOADT de 1995, de la possibilité de **fixer des orientations fondamentales en matière d'aménagement du territoire** (équilibre entre développement et protection) **et de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages, au travers des directives territoriales d'aménagement du territoire** (DTA). Ces directives s'imposent aux documents d'urbanisme (SCOT, PLU, cartes communales) ainsi qu'aux plans de déplacements urbains. Malheureusement, à ce jour, l'Etat a peu fait usage de cet outil qui permettrait cependant de protéger les zones agricoles en milieu périurbain quand les politiques locales s'avèrent défaillantes.

### 1.3. Les aides à l'agriculture

Les contraintes spécifiques auxquelles est soumise l'agriculture en zone périurbaine nécessitent des mesures spécifiques. En effet, la fragilité des structures y est reconnue, les problèmes qu'elle rencontre y sont nombreux (nuisances d'ordre environnemental, agronomique, social, liées au prix du foncier, aux difficultés d'accès...). Des outils classiques de la politique agricole peuvent être utilement mobilisés en zone périurbaine, tel est le cas pour les aides à l'installation et les CAD (contrat agriculture durable).

- **Les aides à l'installation en périurbain.** Les jeunes agriculteurs peuvent bénéficier d'aides lors de leur installation, sous forme d'une dotation (DJA) et de prêts à moyen terme spéciaux (article r343-3 du Code Rural). Le dossier d'installation est examiné en CDOA. Une DJA maximale peut être requise en milieu urbain, du fait des contraintes spécifiques existantes : « structure des exploitations, surcoût des investissements et incertitude concernant la pérennité foncière » (circulaire DEPSE n° 7025 du 5 juin 2002). Afin de ne pas pénaliser les autres candidats à l'installation, ces dotations maximales dans les zones périurbaines, ne sont pas prises en compte dans le calcul du taux moyen que chaque département est tenu de respecter. Cette DJA maximale n'est cependant pas forcément accordée. Par exemple, la CDOA peut décider de ne favoriser que les projets réellement pénalisés par la proximité de la ville ou les projets ayant pris en compte les inconvénients tout en valorisant les atouts de cette localisation (vente de produits ou de service).

- **Les contrats agriculture durable (CAD).** Ils remplacent les anciens CTE (Contrat territorial d'exploitation) et s'en démarquent par un recentrage sur les problématiques environnementales prioritaires, une simplification des procédures et une meilleure articulation avec les dispositifs existants. Les contrats-types sont désormais associés à un territoire. Ainsi dans chaque

département, des contrats-types sont proposés aux exploitants en fonction de leur situation géographique ou de leurs problématiques environnementales et socio-économiques. Chaque contrat-type définit plusieurs enjeux prioritaires, agri-environnementaux ou socio-économiques, auxquels sont associés un nombre limité d'actions (bien être, diversification, emploi...). Les contrats départementaux pourront aussi inclure des mesures à caractère national (conversion bio, protection des races menacées, etc...).

L'exploitant se base sur les conclusions du diagnostic environnemental ou du diagnostic global de l'exploitation pour choisir les actions à mettre en place. Certaines actions sont obligatoires (réalisation d'un plan de fumure, limitation des produits phytosanitaires) et d'autres optionnelles (désherbage mécanique, création de talus, etc.). A noter que chaque action comporte un cahier des charges qu'il conviendra de respecter pendant 5 ans au risque d'être sanctionné.

Les subventions sont distribuées sous forme d'aides annuelles pour les actions engagées dans le domaine de l'agro-environnement ou de la protection de l'environnement : 600 euros/ha pour les cultures annuelles, 900 euros/ha pour les cultures spécialisées, et 450 euros/ha pour les autres terres. Quand le projet comporte des actions à caractère économique et social (investissement en matériels, démarrage d'une nouvelle activité), des aides à l'investissement peuvent aussi être accordées (plafond de 9 000 euros).

Il est à noter que des projets de CTE périurbain ont avorté du fait du changement de régime (à Sens notamment). Pour l'heure, on ne sait pas s'ils seront repris sous forme de CAD. Par ailleurs, les CTE n'ont pas été plus utilisés en milieu périurbain que sur le reste du territoire bourguignon. A titre d'exemple, alors que le taux de contractualisation dans la Nièvre est de 26 %, il n'est que de 17% en zone périurbaine.

## 2. Les outils à l'initiative des collectivités locales

### 2.1. Les documents d'urbanisme

- Comme il l'a été montré précédemment, **les documents de planification urbaine que sont les SCOT et les PLU peuvent permettre de réglementer strictement les droits à construire dans les zones périurbaines, pour peu qu'une volonté politique s'affirme dans ce domaine.** Les cartes communales, documents simplifié de planification urbaine, jouent un rôle identique dans les petites communes.

#### **L'expérience de Saint-Apollinaire**

Saint-Apollinaire fait partie de la COMADI et est confronté aux besoins de logements affichés par cette dernière (16 000 logements dans les 10 années à venir). Actuellement seulement 500 sont réalisés en moyenne par an. Les possibilités d'extension de Dijon ne sont possibles par ailleurs que sur l'Est dijonnais. Saint-Apollinaire est en outre un endroit privilégié pour accueillir de nouvelles populations car elle s'étend sur un site facile à aménager (topographie favorable, réseaux routiers présents en qualité et en quantité...).

La commune a cependant résisté à la tendance du tout béton et souhaite garder son « esprit village » sans pour autant être rétrograde. En 1965, elle comptait 600 habitants et 8 fermes sur 1 024 hectares. Aujourd'hui 7 000 habitants vivent à Saint-Apollinaire, 4 000 personnes y travaillent, la moitié de la surface a été artificialisée et il ne reste plus que 4 exploitations

agricoles. Des quartiers se sont construits les uns à côté des autres sans grande cohérence. La commune souhaite aujourd'hui redonner une centralité au village en s'appuyant sur l'axe historique constitué par l'église, la mairie et le château.

Dans le cadre de la révision de son PLU, Saint-Apollinaire a proposé à la communauté d'agglomération des espaces pour construire une zone d'activités mais a revendiqué également, de manière énergique et vigoureuse, la constitution de vrais « poumons verts » sur son territoire.

Saint-Apollinaire a ainsi décidé de geler définitivement des espaces verts pour y installer des zones agricoles et des sites pour la population (aire de jeux, parc...). La commune souhaite ériger un écran vert entre les zones d'activités économiques et les zones résidentielles afin notamment de limiter les conflits et d'améliorer la qualité de vie. La constitution de cette ceinture verte va créer une barrière à l'urbanisation.

Les exploitants ont été largement consultés quant au choix des terres à geler définitivement pour les consacrer à des activités agricoles. Ces espaces ont été choisis en fonction de leur rentabilité et de leur potentiel agricoles mais aussi en veillant au respect des « points de vue remarquables ». Cette synergie entre le monde agricole et les élus est à la base de la réussite du PADD. Au début de la démarche, les agriculteurs étaient quelque peu réticents. Ils pensaient que les espaces verts à destination des urbains ne serviraient qu'à accueillir des activités de loisirs. Le fait, que la commune souhaite redévelopper des activités agricoles sur ces espaces, retrouver des productions comme le houblon, la vigne ou le chêne, les a convaincus.

Ce n'est pas la composition sociologique du conseil municipal qui permet d'expliquer la réussite de cette démarche : le conseil municipal ne compte qu'un agriculteur ! Elle est à rechercher dans la mise en place d'une concertation poussée avec la population et le monde agricole dans le cadre de l'élaboration du PADD. Un comité de pilotage de 50 personnes a été mis en place ! Par ailleurs, la SAFER a son siège sur le territoire de la commune et a été étroitement associé à la réflexion.

A noter que pour répondre aux souhaits de la COMADI, Saint-Apollinaire a apporté sa contribution au développement en mettant à disposition, avec la ville de Quetigny, des terrains pour la construction d'un parc d'activités économiques. Mais là encore, elle a décidé d'exiger des constructions HQE au sein d'un parc arboré.

## 2.2. Les opérateurs fonciers

- Les **SAFER**. Il s'agit d'organismes régionaux qui interviennent en milieu rural et périurbain sur des biens ruraux (agricoles, bâtis ou non bâtis, forestiers, naturels). Au niveau départemental, les SAFER disposent de comités techniques qui sont des instances de consultation réunissant notamment des élus, les syndicats agricoles représentatifs, la DDAF et la direction départementale des services fiscaux.

Les SAFER sont des opérateurs fonciers ruraux investies de missions de service public. Elles ont pour mission de mettre en œuvre le volet foncier de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire rural et périurbain (article L.141-1.1 du code rural). **L'article 23 de la loi du 25 juin 1999, d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, stipule que les SAFER contribuent à la mise en œuvre du volet foncier du schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux, l'un des enjeux stratégiques de ce schéma étant la maîtrise de la périurbanisation.**

Elles doivent notamment favoriser la mise en valeur durable de l'espace agricole et forestier, organiser la coexistence spatiale des activités non agricoles, agricoles et forestières, et préserver l'environnement.

De par leur mission les SAFER concourent à la mobilisation des acteurs au travers des consultations qu'elles conduisent ainsi que par leur participation aux multiples réflexions sur les projets d'aménagement et/ou de développement de zones rurales et périurbaines.

Elles assurent leurs prestations auprès des collectivités sur une base contractuelle.

### **Les prestations offertes aux collectivités locales par les SAFER**

Elles sont nombreuses et diverses et permettent d'accompagner efficacement les acteurs locaux dans une politique globale de gestion de l'espace rural.

#### Observer le foncier

Les collectivités peuvent avoir besoin de connaître en temps réel, sur un périmètre donné, toutes les mutations à titre onéreux afin d'appréhender les changements possibles d'utilisation des sols. Cela permet d'anticiper et de combattre certaines évolutions (mitage, dégradation des paysages...). La connaissance des prix des terres, de la typologie des vendeurs et des acquéreurs, permet de se porter éventuellement acquéreur en menant une politique de gestion et d'aménagement équilibré de l'espace.

Dans ce cadre, seule la SAFER est en mesure d'assurer un rôle d'observatoire foncier complet. Elle peut transmettre des informations aux collectivités qui le souhaitent sur les projets de ventes et réaliser des analyses du marché foncier. Cet observatoire peut révéler la nécessité de réaliser des études préalables à l'achat de terres et/ou la mise en œuvre de projets d'aménagement.

#### Aménager et restructurer l'espace

L'organisation et la structuration de leurs territoires sont une préoccupation des collectivités de plus en plus présente. Cela permet de regrouper des petites parcelles, de maintenir et de conforter l'activité agricole par une amélioration des structures foncières des exploitations et plus globalement d'accompagner la réalisation de projets collectifs.

La SAFER facilite les opérations d'aménagement foncier, échanges amiables ou remembrement. Dans le cadre d'échanges amiables, elle recherche des partenaires financiers pour la prise en charge des frais d'échanges et de sa prestation, propose des simulations cartographiques, recueille l'accord exprès des propriétaires, constitue un stock de terrains à échanger à l'amiable, réalise les échanges. Dans le cadre d'un aménagement foncier, elle constitue un stock de terrains en vue de fournir les surfaces nécessaires à la réalisation de projets collectifs, compenser les exploitations les plus perturbées par un aménagement, faciliter les échanges, installer ou réinstaller des agriculteurs.

### Constituer des réserves foncières de compensation d'empreses

La SAFER peut constituer une réserve foncière ou assurer la maîtrise foncière d'une zone. Elle identifie les parcelles cadastrales concernées, procède à la recherche des propriétaires et locataires, recueille les intentions des propriétaires, recherche des possibilités de réinstallation pour les exploitants agricoles qui le désirent, recueille les promesses de vente ou d'échanges pour le compte de la Collectivité, stocke des parcelles afin de compenser les exploitations touchées, met en place des contrats de gestion avec les exploitants.

Il est ainsi possible pour une collectivité d'obtenir la maîtrise foncière d'une zone : périmètre d'un captage, zone d'intérêt environnemental, ou de préparer un aménagement public intérieur de type zone d'activités... Dans l'attente de la réalisation de l'aménagement public, la SAFER peut assurer la gestion temporaire des terres mises en réserve au moyen d'une convention de mise à disposition.

### Protéger ou renforcer l'agriculture, lutter contre le mitage

Certaines villes souhaitent avant tout conserver à proximité de l'habitat, un paysage agricole. Il s'agit alors d'éviter le mitage d'une zone agricole ou de maintenir ou renforcer la vocation agricole particulière : maraîchère, horticole, arboricole, viticole... d'un secteur. D'autres collectivités veulent favoriser la création de jardins familiaux ou encore accompagner l'installation de jeunes exploitants agricoles.

La SAFER peut exercer son droit de préemption afin de lutter contre la spéculation foncière, de maintenir la vocation agricole d'espaces et de favoriser l'installation ou le maintien des agriculteurs. Elle informe la collectivité qui le demande de tous les projets de ventes, elle analyse le marché foncier, intervient à la demande de la collectivité par acquisition amiable ou exercice du droit de préemption, stocke et assure la gestion temporaire du foncier ainsi acquis, assure la transmission des baux.

### Préserver l'environnement, l'eau, les biotopes, les paysages

Dans ce domaine, les collectivités ne manquent pas de besoins, qu'il s'agisse de protéger la qualité de l'eau, en évitant l'abandon de captages ou en favorisant dans ces zones des pratiques agricoles respectueuses de la qualité de l'eau et de l'environnement, de protéger ou restaurer la qualité de sites de haute valeur écologique (biotopes...), de favoriser l'intégration paysagère d'un aménagement, d'aménager des berges de rivières, des plans d'eau, de reconquérir des terrains en friche ou de fédérer les partenaires concernés par la mise en valeur environnementale et paysagère d'un territoire.

La SAFER concourt à la préservation de l'environnement, tout en permettant le développement économique. Elle peut effectuer un diagnostic de territoire ou une étude foncière préalable (propriétés foncières, exploitations agricoles, occupation du sol) et décliner les moyens de mise en valeur et de reconquête. Elle procède ensuite par achat/vente à l'amiable, par des échanges ou le cas échéant par préemption, dans le cas de projets de mise en valeur des paysages et de protection de l'environnement approuvés par l'Etat ou les collectivités locales. Elle peut enfin assurer la gestion temporaire des biens acquis par le biais de Conventions de Mise à Disposition qui permettent l'application de cahiers des charges élaborés par les partenaires (fertilisation raisonnée, prairies permanentes...).

### Gérer le patrimoine foncier

La SAFER assure la gestion du patrimoine de la Collectivité dans l'attente de la réalisation d'un projet. Elle évalue les biens, met en place et assure la gestion locative des terrains au moyen de Conventions de Mise à Disposition (CMD), recherche des exploitants, conclut les baux avec les exploitants, met en place d'éventuels cahiers des charges, assure le bon entretien et la libération à terme des terrains.

### Trouver une alternative à l'expropriation

La SAFER offre une alternative à l'expropriation, car dans un périmètre d'emprise elle prospecte, contacte, négocie avec les propriétaires, recueille des promesses de ventes, gère les terrains temporairement. En dehors du périmètre, elle constitue des stocks pour réinstaller des exploitants, propose et participe aux opérations d'échanges, de réaménagements parcellaires et autres mesures compensatoires.

Ainsi, les SAFER sont en mesure de jouer un rôle global dans la gestion de l'espace rural et périurbain en raison :

- de leur présence sur le terrain : elles connaissent bien la problématique de la gestion du foncier, les contraintes et les besoins de l'agriculture ;
- de leur maîtrise des outils d'aménagement et de gestion de l'espace : elles se sont déjà vues confier par les lois de 1990 et 1999 un rôle global de gestionnaire polyvalent de l'espace rural ;
- de leur connaissance du marché foncier rural et périurbain, grâce au recensement systématique des transactions qu'elles effectuent ;
- de leur capacités d'études (utilisation d'outils cartographiques ou cadastraux) qui leur permettent de participer à la phase opérationnelle d'un projet ;
- de leur capacité à entrer en contact, à négocier, à intervenir sur tous les projets de vente, notamment à l'amiable... ;
- de leur proximité avec le monde agricole : la légitimité des SAFER à faire valoir le point de vue de l'agriculture trouve son origine dans la représentation professionnelle qui existe en leur sein et dans les partenariats existants avec certaines organisations. Mais cette légitimité n'est pas toujours suffisamment perçue par les Collectivités pour lesquelles les SAFER interviennent.

Beaucoup de conventions existent actuellement dans les quatre départements : en Côte d'Or, une convention a été passée afin de protéger la ressource en eau des Maillys (250 ha sont concernés), une autre pour compenser les pertes subies par les agriculteurs dans le cadre de contournements routiers (comme à Savigny). Avec la commune d'Is-sur-Tille, la SAFER assure la maîtrise foncière de la zone d'activités de la COVATI afin de compenser les expropriations engagées à l'encontre des agriculteurs. Concernant la déviation de Saint-Apollinaire, les terrains qui ont été « artificialisés » étaient propriété de la SAFER : aucun agriculteur n'a subi de perte.



- **les établissements fonciers locaux (EPFL).** La loi SRU a donné la possibilité aux agglomérations de se doter d'un outil opérationnel pour répondre aux préoccupations foncières. A ce jour, seules deux agglomérations, Grenoble et Dijon, se sont dotées d'un EPFL. Quelques unes en ont demandé la création au préfet. Dans le cas de Dijon, dont le contrat d'agglomération comprend un volet foncier qui se résume à des études, l'EPFL, créé le 18 juillet 2003, s'est réuni pour la première fois le 15 janvier 2004. La création de cette structure foncière permettra une mutualisation des moyens, pour une action foncière efficace et concertée, dédiée aux politiques d'aménagement des collectivités adhérentes. Concrètement, ce nouvel opérateur foncier public va acquérir, porter, gérer, puis rétrocéder les biens fonciers.

L'action foncière qui sera conduite par l'EPFL aura pour objectif d'accompagner le développement durable des territoires et le renforcement de leur attractivité. Elle permettra, par exemple, la mise en œuvre des documents contractuels dont l'agglomération s'est dotée : Contrat d'agglomération, Programme local de l'habitat, Plan de déplacements urbains. Ses actions concerneront les domaines de l'habitat et du renouvellement urbain, des activités économiques, des équipements structurants, des déplacements, de l'environnement et des espaces naturels. L'EPFL pourra également maîtriser le foncier nécessaire à la réalisation des projets communaux et communautaires.

Aujourd'hui, l'EPFL n'est pas opérationnel. Reste deux documents cadre à élaborer. L'objectif poursuivi par cet établissement sera de disposer de moyens financiers propres pour appréhender le foncier. Sa mission n'est pas contradictoire à celle de la SAFER. Une convention sera passée avec la SAFER afin de clarifier le rôle de chacun. Quoiqu'il en soit, l'EPFL n'a pas vocation à intervenir en milieu rural.

### 2.3. Les mesures de protection

- **Les zones agricoles protégées** ont été créées par la loi du 9 juillet 1999 et codifiées à l'article L.112-2 du Code rural. Il s'agit de zones agricoles « dont la préservation présente un intérêt général en raison soit de la qualité de leur production, soit de leur situation géographique [...] ». La délimitation est faite par « arrêté préfectoral pris sur proposition ou après accord du conseil municipal des communes intéressées ». L'objectif de ces zones est la protection des terres agricoles contre tout changement d'affectation du sol qui altère de façon durable son « potentiel agronomique, biologique ou économique ». Ainsi, en zone périurbaine, des espaces agricoles, qui ne sont plus en mesure de résister à la pression urbaine, peuvent au nom de l'intérêt général être protégés. Il faut noter que les communes concernées par un projet de ZAP doivent donner leur accord, alors que la Chambre d'Agriculture, l'INAO et la CDOA ne donnent qu'un avis (pour être entendu, le monde agricole doit avoir une position forte et persuasive). De telles zones n'ont pour l'instant pas été mises en place.

- **Les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP).**

Bien que la protection du patrimoine architectural et urbain soit traditionnellement une compétence de l'Etat, les ZPPAUP (loi du 7 janvier 1983) constituent une exception à ce principe puisqu'elles permettent aux communes qui le souhaitent de prendre cette protection en charge, conjointement avec l'Etat. Les ZPPAUP sont des documents d'urbanisme spéciaux qui consistent à protéger pour des raisons d'ordre esthétique et/ou historique, les monuments, les quartiers ou les sites remarquables et les paysages (depuis la loi du 8 janvier 1993). Ces documents peuvent donc concerner, à côté des espaces bâtis en totalité ou en partie, des sites naturels non bâtis et servir à protéger des paysages pour eux mêmes, indépendamment de leur relation avec un édifice ou un ensemble bâti. Les ZPPAUP peuvent également intervenir aussi

bien en milieu rural qu'en milieu urbain. Elles peuvent donc utilement concourir à la préservation des espaces agricoles en zone périurbaine.

- **Les espaces naturels sensibles** des départements. Depuis 1985, les conseils généraux peuvent voter l'instauration d'une taxe sur les constructions neuves (la moitié des départements environ l'ont votée) dont le produit est affecté à l'acquisition d'espaces naturels « sensibles ». Cette sensibilité est d'ordre paysagère et est le plus souvent laissée à l'appréciation des élus, ce qui a pour conséquence une grande variété de situations.

#### 2.4. Les démarches environnementales

##### - **Les AGENDAS 21 locaux**

→ **De première génération : les chartes pour l'environnement.** En application des textes adoptés à Rio, la France a, depuis 1992, mis en place le dispositif des chartes d'écologie urbaine ou « chartes pour l'environnement : programmes partenariaux pour un développement durable ». Il s'agit de réussir le pari de la qualité de la vie en ville, en construisant une ville pour demain dont le développement soit plus économe en ressources non renouvelables, plus participatif et plus qualitatif. En milieu périurbain, cet outil constitue donc **un élément fondamental pour la reconquête des milieux naturels**. 90 collectivités locales (45 % de communes, 40 % intercommunales et 15 % départementales) concernant 11 millions d'habitants ont élaboré un tel document.

→ **De deuxième génération : les AGENDAS 21 locaux.** Depuis 1999, la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire incite les agglomérations et les pays à élaborer des projets de développement faisant référence au chapitre 28 du programme Action 21 de Rio. Ces projets de développement doivent faire largement appel à la participation et au partenariat avec les acteurs publics et privés. Ils doivent favoriser des modes de production et de consommation économes en ressources (énergie, eau, sol, air, biodiversité) et socialement responsables vis-à-vis des populations des autres pays comme des générations futures. A titre d'exemple, le contrat d'agglomération de la communauté urbaine de Dijon a retenu dans son programme d'actions une « charte de l'environnement » qui apparaît comme le cadre de cohérence et d'évaluation environnementale du projet de territoire. Auxerre mais aussi Autun se sont engagés dans des projets de ce type, en mobilisant les outils y afférant et en rejoignant, en réseau, d'autres communes en France qui ont engagé ces démarches. AGENDA 21 est un outil très souple, qui ne prend pas de format particulier. Il s'agit plutôt d'une démarche de travail, d'une méthodologie de l'action. Les collectivités qui se seront engagées dans une démarche AGENDA 21 auront plus de chance d'entrer dans les critères des crédits d'interventions des politiques ministérielles.

- **Les Chartes paysagères.** Généralement de niveau intercommunal (pays), ces chartes sont réalisées sur la base d'inventaires et de diagnostics paysagers territoriaux. En identifiant les caractères paysagers des territoires, mais aussi leurs dynamiques d'évolution, les enjeux et menaces qui les touchent, elles traduisent une philosophie d'aménagement du territoire ; elles décrivent les outils et moyens à mettre en œuvre par les différents acteurs territoriaux afin de satisfaire des objectifs de qualité paysagère partagés et contractuels. Ces démarches se distinguent des plans de paysage par le fait qu'elles soulignent la finalité d'un processus : celle d'un document contractuel (le document de charte lui-même) faisant apparaître clairement les engagements respectifs de tels ou tels acteurs.

## 2.5. Les jardins familiaux

Il s'agit de lotissements de parcelles, gérés par une association et mis à disposition de jardiniers, afin qu'ils en jouissent pour leurs loisirs et les cultivent pour les besoins de leur famille, à l'exclusion de tout usage commercial.

Les collectivités locales sont encouragées à leur création :

- l'article 1er, 2ème alinéa, de la loi n° 76-1022 du 10 novembre 1976, leur permet d'exercer leur droit de préemption en vue de l'acquisition de terrains destinés à l'aménagement de jardins familiaux. Cette même loi rend obligatoire le remplacement des jardins promis à disparition du fait des expropriations ;
- l'article L. 564-3 du code rural prévoit que les collectivités locales ou leurs groupements puissent verser des subventions aux organismes de jardins familiaux.

Il est difficile de connaître l'ampleur exacte des jardins familiaux en Bourgogne. Le plus souvent, ils sont gérés par des associations locales qui n'adhèrent pas obligatoirement à la Fédération nationale des Jardins Familiaux. Le Comité local dijonnais (membre de la Fédération nationale des Jardins Familiaux) compte ainsi 800 jardins répartis sur 24 sites (Dijon, Ruffey, Chenôve, Saint-Apollinaire). Mais il existe également 48 parcelles à Saint Apollinaire, 200 à Quetigny, 180 à Chevigny, 85 à Longvic, 85 à Talant, une cinquantaine à Sennecey-les-Dijon,... Au total, on estime que l'agglomération dijonnaise abrite plus de 1 500 jardins familiaux. Au niveau national, il existerait aujourd'hui 200 000 parcelles, contre 700 000 en 1946 ! Cette décroissance est liée à l'urbanisation croissante et à une protection insuffisante des terrains affectés à cet usage.

On observe toutefois un regain d'intérêt pour les jardins familiaux depuis une trentaine d'années, mais aussi une évolution de leur conception et de leur rôle. Initialement pensés par l'abbé Le Mire (alors député du Nord) au début du siècle dernier dans les régions industrielles pour occuper les hommes après le travail, afin de leur éviter de sombrer dans l'alcoolisme ou la violence conjugale, mais aussi pour améliorer l'alimentation des familles ouvrières, ils répondent surtout aujourd'hui à un besoin de nature et de loisirs. Les parcelles sont donc plus petites que par le passé : en moyenne 200 m<sup>2</sup> contre 500 il y a une cinquantaine d'années.

Les jardins familiaux apparaissent comme de véritables lieux d'expérimentations urbaines et sociales. Leurs intérêts semblent multiples ; ce sont des supports de solidarité, de résistance à la précarisation, de moyen de lutte contre l'inactivité forcée ; des lieux de vie, de loisirs ; des terrains de prédilection pour l'initiation à l'environnement, à la nature mais aussi un moyen efficace de gestion de l'espace périurbain et de mise en valeur du paysage.

Les jardins s'ouvrent sur l'extérieur... A Dijon, les jardins de la rue Guy de Maupassant accueillent des handicapés physiques moteurs (les parcelles ont été surélevées) et des malades psychiatriques. Des parcelles pédagogiques sont mises à disposition de l'école du quartier. Sur Saint-Apollinaire, c'est en plein cœur du village ancien qu'ont été réimplantés les jardins expropriés pour cause de construction de réseaux routiers !

Il arrive que le monde agricole s'oppose à la création de jardins familiaux. Ainsi, sur Marsannay-la-Côte, plusieurs projets sont stoppés sous la pression des viticulteurs qui souhaitent que des espaces « vierges » à l'heure actuelle le reste dans le futur, afin de constituer, en cas de besoin, une réserve foncière pour la plantation de vignes.

Il existe également des jardins d'insertion comme Le Pré Vert géré par la Croix Rouge à Quetigny, où l'apprentissage du jardinage peut être un tremplin vers l'emploi.

En sus des jardins familiaux, les élus des collectivités peuvent se saisir d'outils différents pour renouer les liens entre les citoyens et le monde agricole. Ainsi les fermes pédagogiques apparaissent comme un lieu privilégié pour l'éducation à l'environnement, la découverte du milieu rural à travers de nombreux domaines (patrimoine bâti, naturel, connaissance du métier d'agriculteur avec son savoir-faire, son action sur le paysage...). En 2000, on recense en France 1 307 fermes pédagogiques, dont un grand nombre se trouve dans les zones périurbaines.

## 2.6. Le Projet de loi relatif au développement des territoires ruraux

Ce projet de loi ouvre la possibilité de créer des périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains. Les départements, en accord avec les autres collectivités intéressées, pourront instituer des périmètres à l'intérieur desquels les terrains ne pourront plus être rendus constructibles. La délimitation de ces périmètres sera faite après consultation de la Chambre départementale d'agriculture et enquête publique. Les périmètres seront gérés conformément à des programmes d'action élaborés en accord avec les communes et leurs groupements.

Les départements auront, en outre, la possibilité d'acquérir les terrains menacés par la spéculation foncière. Pour ce faire, ils pourront les acquérir à l'amiable ou par expropriation ou donner leur accord pour qu'une autre collectivité territoriale le fasse. Ils pourront également utiliser le droit de préemption dévolu aux sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) ou, quand il en existe, aux établissements publics d'aménagement foncier ou aux établissements publics fonciers locaux.

Le projet de loi a été présenté en Conseil des ministres le 3 septembre 2003 par le ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales. Il a été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 30 janvier 2004 et par le Sénat le 18 mai 2004. L'Assemblée nationale l'a adopté en deuxième lecture le 14 octobre 2004. Le texte a été transmis au Sénat le 15 octobre 2004.

## **3. Les outils à l'initiative des agriculteurs : l'exemple de la création de l'Observatoire de l'Agriculture Périurbaine à Chalon-sur-Saône**

La Chambre d'agriculture de Saône-et-Loire, alertée par la situation précaire de plus de 45 exploitations de l'agglomération chalonnaise (incertitude sur le devenir des terres exploitées, nombreux conflits d'usage...) a fait le choix ambitieux de proposer un plan d'ensemble aux pouvoirs publics (Conseil général, Communauté urbaine de Chalon et Conseil régional).

La CA 71 est convaincue que la planification territoriale peut préserver les espaces agricoles si au préalable ces espaces sont connus et reconnus comme des éléments déterminants et non pas comme des espaces vides où tout peut être envisagé. Elle est donc parvenue, forte du diagnostic réalisé en 2002 en collaboration avec la CACVB, l'INRA-SA, le Comité FDSEA du Chalonnais et la SAFER, à convaincre la Communauté d'agglomération de la nécessité d'obtenir une vision globale de l'agriculture sur son territoire. Elle a proposé à cette fin la **création d'un observatoire pour porter un diagnostic sur la place de l'agriculture dans l'agglomération chalonnaise et la réalisation d'un support cartographique dans l'objectif d'intégrer au mieux l'agriculture, à l'échelle intercommunale, dans les politiques d'aménagement.**

Cet observatoire propose également aux communes, qui suite à la mise en place du SCOT entament la révision de leur plan local d'urbanisme, la réalisation d'un diagnostic de l'activité et des espaces agricoles sur leur territoire afin de disposer de l'ensemble des éléments agricoles à prendre en compte dans leurs documents d'urbanisme. La prise en compte des productions et des espaces agricoles est, en effet, très aléatoire d'une commune à l'autre et dans la majorité des cas les enjeux agricoles liés à l'urbanisation et à la proximité de la ville ne sont pas connus.

Il est aussi prévu que l'Observatoire accompagne les exploitations agricoles de la CACVB dans des adaptations de leur système agricole au contexte périurbain chalonais. Dans cette perspective un outil méthodologique, le Schéma d'Organisation Territoriale, mis au point par l'INRA-SAD et traditionnellement élaboré sur des sites avec des enjeux environnementaux forts (dans les Dombes, en Val de Saône, ...) va être adapté au contexte périurbain chalonais.

Un outil de médiation territoriale est conçu dans le but d'élargir la perception de l'agriculture périurbaine au niveau des agriculteurs et des élus. Il servira à accompagner des acteurs locaux (agriculteurs, élus, pêcheurs, chasseurs, associations...), à réfléchir et à **mettre en place une gestion paysagère concertée** sur des sites agricoles périurbains chalonais.

Cette initiative est de grande qualité. Elle comporte une dimension expérimentale importante. Le Conseil régional a été sollicité pour apporter un soutien financier et donner des moyens d'animation à ce dispositif. Des démarches similaires ont été conduites à Lyon et à Lille.

## **C) IMAGINER DE NOUVEAUX MODES DE CROISSANCE URBAINE**

La recherche de solutions pour préserver l'agriculture périurbaine passe également par l'invention d'une ville nouvelle où une meilleure qualité de vie serait assurée aux populations.

### **1. Améliorer les conditions de vie en ville**

Il faut admettre la propension quasi générale à la quête d'espace, multi séculaire, souvent corollaire aux progrès de la mobilité, due aux améliorations techniques des véhicules et au développement de l'offre de transport : quand on peut aller plus vite, on va plus loin. Cette transformation indirecte de gain de vitesse (espace-temps) en éloignement du centre des villes est un fondement essentiel de l'évolution urbaine.

Mais la reconnaissance de cette tendance n'oblige pas à y répondre par l'extension aveugle et inorganisée des espaces urbains.

Il est nécessaire d'introduire dans la société la culture du sol comme ressource naturelle limitée et comme patrimoine commun difficile à reconstruire une fois détruit. Il faut pour cette raison **envisager des modes de croissance urbaine centripètes (vers l'intérieur).**

Une partie de la population urbaine a quitté les agglomérations en raison des conditions de vie offertes. Architectes et urbanistes doivent donc réfléchir ensemble à la mixité sociale et au développement de conditions de vie plus favorables afin de **constituer une alternative à la périurbanisation**. Ils doivent également inventer **une ville des courtes distances et de la mixité** (entendue ici comme fin de la spécialisation des espaces, philosophie urbanistique extrêmement consommatrice de surfaces mais surtout d'énergie en raison des déplacements qu'elle induit). Les politiques de transport doivent être pensées au moment de l'élaboration des documents de planification urbaine.

En outre, comme le souligne Vincent FOUCHIER<sup>28</sup> dans un article intitulé « mesurer l'étalement, la densification, le desserrement »<sup>29</sup>, il convient également de prendre en compte les évolutions sociales, démographiques, économiques à l'œuvre dans notre société : dans un avenir de moyen terme, **les besoins d'urbanisation nouvelle seront à l'évidence moins quantitatifs que par le passé** (démographie ralentie, exode rural stoppé, métropolisation freinée, immigration réduite). La **réduction de la taille moyenne des ménages** s'approche d'un minimum incompressible : ceci réduit les besoins de logements en quantité, mais en transforme la demande qualitative (moins de grands logements ? Plus de logements « urbains » que « périurbains » ?)... **La réduction du temps de travail, le vieillissement de la population, les nouvelles technologies de la communication sont autant de facteurs qui peuvent agir indirectement sur les modalités du développement urbain.** L'ex-urbanisation des fonctions urbaines doit alors être regardée par le filtre des nouveaux modes de vie et des nouvelles attentes sociales. « Vouloir faire le bonheur des gens malgré eux est la pire déviation intellectuelle », disait Paul DELOUVRIER<sup>30</sup>.

Il convient alors de trouver des formes de développement urbain qui répondent, certes, aux attentes actuelles des populations, mais qui sachent aussi répondre aux enjeux de moyen et long terme et de grande échelle.

L'offre urbaine de qualité en milieu anciennement urbanisé, réalisée au travers de programme de réhabilitation et de régénération des espaces urbains dégradés et des zones industrielles obsolètes afin d'éviter de dilapider davantage de terres pour construire, impose aujourd'hui une réelle mobilisation de tous les acteurs et une dose importante d'innovation dans les méthodes et processus. L'heure est venue de faire des choix collectifs, assumés à la juste échelle, sur l'avenir des villes. Le débat glisse ici encore du technique vers l'institutionnel et le politique.

La ville doit redorer son blason !

## 2. Dynamiser les nouvelles « centralités périphériques »

Le processus de périurbanisation s'est surimposé à un ensemble de bourgs et de petites villes, correspondant toujours à un maillage rural dont ils constituaient des points forts.

Dans les années 60, la croissance de la mobilité et l'extension des aires urbaines a déstructuré de nombreuses campagnes en affaiblissant ces petits pôles. L'éloignement des grands axes de communication, comme sur les plateaux bourguignons étudiés sous la direction de R. CHAPUIS, s'est traduit par un profond déclin de ces petits ensembles urbains. Le déclin de ces bourgs ruraux et la mise en place de la première couronne périurbaine, proche de la banlieue, ont donc été concomitants.

Lors du développement de nouvelles couronnes, l'essor de la périurbanisation s'est accompagné d'une reprise démographique, dont l'aire urbaine dijonnaise donne une bonne illustration, qui a concerné les bourgs eux-mêmes mais aussi leurs communes périphériques, et ce, d'autant plus

<sup>28</sup> Chargé de mission pour l'urbanisme et les études au secrétariat général des grandes opérations d'urbanisme au Ministère de l'Équipement

<sup>29</sup> in La ville aux champs, ADEF, Paris, 2001.

<sup>30</sup> Chenu Roselyne, « Paul Delouvrier ou la passion d'agir », Paris : Seuil, 1994, 413 p.

qu'elles étaient bien situées sur des axes les reliant à Dijon. Il y eut également une reprise économique, fondée sur de nouvelles fonctions au service d'une nouvelle population : commerces, services, équipements, mais aussi soutenue par de nouvelles activités de production. Les bourgs et leurs environs sont redevenus des pôles d'emploi.

Le renouveau et les mutations des petites villes et des bourgs ont fait naître une nouvelle polarisation et une organisation urbaine passablement compliquée. Si on laisse à part les polarités issues des noyaux commerciaux ou des zones de services, la hiérarchie urbaine héritée du passé n'est pas fondamentalement modifiée : du bourg à la ville moyenne, chacun est revivifié et garde sa place, se développant dans une plus ou moins grande autonomie suivant les fonctions qui s'imposent (Auxonne, par exemple, et ses industries agroalimentaires, est assez indépendante par rapport à Dijon). Chacun aussi tend à reconstituer autour de lui une zone sur laquelle il établit son influence directe et, bien sûr, on retrouve les emboîtements liés à la hiérarchie urbaine. Is-sur-Tille joue par exemple un rôle de filtre à l'attraction dijonnaise : c'est un important pôle d'emploi grâce à un dense réseau de PME, il participe aussi beaucoup au marché de l'emploi dijonnais qui l'attire et, en même temps, il prend appui sur des communes septentrionales isolées et peu actives qui le fragilisent. Il est en quelque sorte une marge urbaine du système périurbain.

Quoi qu'il en soit, la structuration territoriale qui ressort de cette organisation urbaine est marquée par l'émergence d'une solidarité territoriale qui se développe autour des grandes agglomérations. Celle-ci doit être encore encouragée afin de limiter les déplacements et d'équilibrer le développement des différents espaces.

Le CESE<sup>31</sup> dans son récent avis sur l'agriculture périurbaine encourage également la création d'un réseau de villes intermédiaires qui ne seraient pas définies en fonction de leur poids démographique mais de la fonction de médiation entre les territoires ruraux et urbains qu'elles remplissent.

---

<sup>31</sup> CESE 1209/2004 Avis sur l'agriculture périurbaine du 16/09/2004

## **POUR NE PAS CONCLURE**

Il est très difficile aujourd'hui de conclure sur le devenir de l'agriculture périurbaine car il reste une grande inconnue à la résolution de cette problématique... En effet, le nouveau dispositif de la PAC qui s'appliquera à partir de 2006, fondé sur la notion de « découplage » des aides (elles ne seront plus calculées en fonction des productions de l'exploitation, mais sur la moyenne des aides versées de 2000 à 2002) va profondément modifier le fonctionnement du foncier comme facteur de production.

D'une part, il est à craindre que l'agriculteur cesse de produire, sa seule obligation étant de maintenir ses terres « en bon état cultural et environnemental ». D'autre part, du fait de la dissociation entre droits à produire et terres, les installations risquent d'être rendues plus difficiles.

Les conséquences de cette réforme sont cependant encore difficiles à cerner. La DRAF de Bourgogne craint néanmoins que la concurrence en limite proche des bassins de consommation ne s'exacerbe encore en raison de la pression à l'agrandissement que la réforme fait peser sur les exploitants.

Quoi qu'il en soit, le CESR souhaite rappeler que la place de l'agriculture périurbaine a longtemps été laissée en dépendance du mouvement urbain. Elle est aujourd'hui à repenser dans sa spécificité. L'espace rural est en effet devenu, à la fois source de production agricole, lieu de résidence et de loisir, « théâtre de la nature ». En conséquence, production et demande sociale s'imbriquent sur le même territoire. Le milieu périurbain est totalement concerné par cette nouvelle problématique et il s'y pose avec acuité le problème du maintien d'une vie agricole qui ne soit ni résiduelle ni conservatoire. L'agriculture est un élément fondateur du territoire en cours d'élaboration mais doit en devenir aussi un élément innovant et durable.

Assurément et plus qu'hier, c'est la nation entendue dans sa volonté « du vivre ensemble » qui est concernée par le devenir de l'agriculture périurbaine : cette dernière doit désormais assurer la garde d'une campagne essentielle à une société dont la satisfaction des besoins alimentaires a évolué.



## PROPOSITIONS EN DIRECTION DE LA REGION

### DES PAYSANS A LA VILLE !

L'éclatement actuel des compétences (l'urbanisme relevant des communes, l'environnement et la protection des zones sensibles du Département, les projets de territoire des pays, la planification urbaine et les plans de déplacements urbains des agglomérations, l'aménagement du territoire et le développement économique des Régions...) ne facilite ni la conduite d'une politique cohérente en direction de l'agriculture périurbaine, ni l'expression de recommandations en ce sens.

**Le CESR est toutefois convaincu que la Région, en raison de son rôle reconnu de coordination des politiques d'aménagement du territoire, doit mettre la question du devenir des espaces périurbains au centre de ses préoccupations.**

Par ailleurs, la Région s'investit, d'ores et déjà, dans de nombreux programmes de soutien à l'agriculture. Elle contribue à renforcer la compétitivité des exploitations et à développer une agriculture durable respectueuse de la qualité des paysages et de l'eau. Son approche reste cependant essentiellement sectorielle : les principales aides s'adressent aux filières (bois, vitivinicole, viande...) même si quelques actions sont plus transversales (aide à l'installation, à la diversification, à la mise sur le marché de produits de qualité...). Aucune approche territoriale n'est développée à ce jour.

Le Conseil régional a cependant récemment apporté son soutien financier au projet d'Observatoire de l'Agriculture Périurbaine de Chalon-sur-Saône. Le CESR félicite la Région pour ce premier engagement en direction de l'agriculture périurbaine et l'invite à poursuivre ses efforts en ce sens.

La Région pourrait aller encore plus loin en construisant un dispositif global « les paysans à la ville ! ».

Il s'agirait pour la Région d'intervenir dans différents champs de la problématique (urbanisme, aménagement du territoire, protection de l'environnement, traçabilité, démarche de labellisation, prise en compte de la demande d'aménités, « éducation à la campagne »...) en direction de divers acteurs (communes et leurs regroupements, pays, conseils de développement, agriculteurs, chambres d'agriculture...) en leur proposant un cadre contractuel dans lequel inscrire leurs actions en faveur de l'agriculture périurbaine et en leur assurant ainsi une aide financière et/ou en ingénierie.

Il conviendrait bien sûr d'adapter les soutiens en fonction des contraintes et enjeux locaux en tenant compte de la fragilité de l'activité et du degré de pression urbaine.

Ce programme pourrait comprendre une première phase de sensibilisation, car « pour protéger, il faut convaincre. C'est la méthode la plus longue, la plus dure mais aussi la plus solide, la plus démocratique et la plus digne »<sup>32</sup>. Une réelle mobilisation des élus sur les enjeux périurbains constitue en effet la base indispensable à une action efficace. Un débat pourrait être organisé au sein du CESR sur les enjeux et priorités des espaces périurbains. Des sessions de formation et d'information en direction des élus pourraient ensuite relayer la nécessité de prise en compte de l'agriculture dans les démarches de planification urbaine. S'en suivrait la mise en œuvre **d'un plan d'actions piloté par une cellule transversale d'observation du milieu périurbain, associant élus et gestionnaires concernés**.

Cette cellule aurait pour mission de **suivre la consommation d'espaces agricoles** afin d'en connaître le flux à échéance régulière tant quantitativement que qualitativement (la consommation de SAU est un indicateur insuffisant, car il n'indique ni les modifications de structure des exploitations ni le « potentiel » agronomique des parcelles prélevées). Elle serait également chargée de conduire des travaux sur la nature des aménités (quels sont les besoins de la ville ?) et des études micro économiques pour cerner les conséquences de l'urbanisation sur l'agriculture.

Elle proposerait **un cadre contractuel** à tous les acteurs concernés, alliant la volonté des agriculteurs de s'adapter et d'innover à la volonté des collectivités de les accompagner dans cette démarche, comprenant :

➔ un volet urbanisme. Une aide financière serait attribuée aux communes situées en zone périurbaine pour accompagner la rédaction des documents d'urbanisme, à la condition que ces dernières s'engagent à prendre en compte les besoins spécifiques des exploitations agricoles.

➔ un volet « vivre ensemble ». Les agriculteurs s'engageraient à appliquer une « Charte de bon voisinage » (à l'image de celle qui a été écrite en partenariat avec la Chambre d'Agriculture de Saône-et-Loire : cantons de Chauffailles, Matour, La Clayette, Tramayes). Ce document officialiserait les bonnes pratiques et les engagements des agriculteurs et des élus. Par exemple, les agriculteurs signataires de la Charte veilleraient à épandre les matières organiques en tenant compte du voisinage, à privilégier les périodes où les odeurs et désagréments engendrés sont moindres (éviter les temps de forte chaleur, les jours de manifestations diverses, les fins de semaine...), à respecter la propreté des routes, à mieux gérer l'apport de produits phytosanitaires (en s'engageant dans des actions telles que Ferti Mieux), à éviter de planter des céréales sur les parcelles inondables en prairies, à respecter les chemins et prés communaux, à entretenir les haies, à maintenir le bocage, etc.

En échange, les élus (par le biais des communes ou de leurs groupements) s'engageraient à faciliter les déplacements des agriculteurs au sein de l'agglomération (faire un plan de déplacement des véhicules agricoles), protéger certaines zones agricoles (pourquoi ne pas mettre en place certaines zones du territoire en Zones Agricoles Protégées ?), jouer un rôle de médiateur dans la commune en cas de conflit, réaliser des parcs agricoles, où sécurité des champs et pratique publique des chemins sont rendus compatibles...

---

<sup>32</sup> les parcs naturels régionaux ont trente ans, Henri BEAUGE, fédération des PNR 1997

➔ un volet économique. La Région soutient d'ores et déjà la diversification des activités agricoles en milieu rural. Il ne s'agirait donc là que d'étendre ce soutien aux exploitants des zones périurbaines afin que ces derniers valorisent la proximité de la ville. Le montant des aides à l'installation pourrait, quant à lui, être plus élevé en zone périurbaine en raison du coût du foncier.

➔ un volet environnement. En zone périurbaine, l'agriculture peut maintenir la qualité des eaux de nappes aquifères superficielles ; utiliser les espaces situés dans des cônes de bruit, dans les zones inondables, dans les périmètres de sécurité des activités à risque (classées) ; valoriser des ressources naturelles limitées : sols de bonne qualité agronomique, maintien d'espèces cultivées diversifiées liées à un terroir et à un travail ancien de sélection... ; jouer le rôle de « corridor biologique » favorable à la circulation et au maintien d'espèces faunistiques et floristiques variées, concourant ainsi à une préservation générale de la biodiversité et des richesses du milieu naturel ; s'impliquer dans le recyclage des déchets urbains... La Région intervient d'ores et déjà en faveur d'une agriculture raisonnée dans le cadre du programme agri-environnemental (sensibilisation et formation des agriculteurs à des pratiques culturelles respectueuses de l'environnement, soutien et promotion de la filière agrobiologique). Elle pourrait poursuivre ses efforts en encourageant la mise en place de guides de bonnes pratiques, en imaginant un système de compensation financière en échange des services rendus par l'agriculture périurbaine...

➔ un volet promotion. La Région s'est déjà engagée à favoriser la mise sur le marché de produits de qualité ainsi que les actions de promotion des produits agricoles de qualité. Elle pourrait renforcer cet engagement en direction de l'agriculture périurbaine en encourageant le développement de marché de proximité, de manifestations agricoles et de foires. Nombre de citoyens regrettent ainsi la disparition des foires de la Saint-Martin. Elles étaient pourtant le moment d'une rencontre privilégiée entre citoyens et paysans.

➔ un volet formation pour accompagner les exploitants dans leurs efforts de diversification et de valorisation de la proximité de la ville (techniques de marketing notamment).

➔ un volet logement. La pénurie (et leurs coûts élevés) de logements susceptibles d'accueillir des étudiants (et des apprentis) en ville est aujourd'hui clairement connue. Comme on a vu se développer l'offre de locations dans certaines régions (notamment en Bretagne), il est possible d'imaginer une aide à l'adaptation de logements situés au sein d'exploitations agricoles en zone périurbaine.

## RECOMMANDATIONS GENERALES

### 1. Penser l'agriculture d'une manière plus globale et dans sa dimension économique

La réflexion se limite au devenir de parcelles de terrain mais n'est jamais poussée jusqu'à l'examen et la prise en compte de l'organisation et du fonctionnement de l'exploitation (problèmes d'accès notamment). Il convient donc de :

➔ dépasser l'échelle de la parcelle pour arriver à celle de l'exploitation et de son organisation ;

➔ mettre en œuvre, de manière obligatoire, des études d'impact agricole dès lors qu'il est envisagé une intervention sur les espaces agricoles périurbains ;

➔ d'associer systématiquement les agriculteurs, en tant qu'acteurs économiques, à la planification urbaine (même quand les textes ne le prévoient pas).

### 2. Renforcer la participation du monde agricole

Pour s'inscrire dans une démarche de développement durable, il est indispensable d'avoir recours à la démocratie participative. La difficulté à voir émerger les Pays en zone périurbaine pénalise cette dynamique. Les conseils de développement constituent, en effet, les lieux privilégiés de construction des projets de territoire. Les agriculteurs doivent être présents et actifs en leur sein.

De manière générale, une concertation optimale des agriculteurs est nécessaire avec l'ensemble des décideurs pour permettre par exemple, une meilleure adaptation des infrastructures aux besoins des agriculteurs (rond-point, chicanes, trottoirs, largeur des routes, ponts, feux tricolores...), un accueil de qualité aux nouveaux « rurbains »...

### 3. Garantir une sécurité foncière aux exploitants agricoles

La poursuite d'une activité de production agricole en zone périurbaine implique de préserver les conditions indispensables au fonctionnement de l'agriculture, c'est-à-dire maintenir l'accessibilité et éviter le morcellement des parcelles, assurer la circulation d'engin agricole, garantir des durées d'exploitations compatibles avec l'activité agricole ; c'est dans ce sens qu'une politique foncière d'aménagement doit être conduite.

Tous les moyens doivent être mis en œuvre pour permettre aux terres agricoles **de garder un prix compatible avec leur vocation et leur rentabilité.**

Plusieurs pistes peuvent être envisagées pour atteindre ce but : disposer de documents d'urbanisme clairs et stables (en limitant leur nombre de révisions sauf en cas d'opérations exceptionnelles d'intérêt général, en interdisant toutes modifications dans un certain délai ou en diminuant l'ampleur des NA, en rédigeant un chapitre sur l'espace périurbain dans les SCOT), utiliser le droit de préemption prévu par la loi GAYMARD ou à défaut créer des ZAP, conforter le rôle de la SAFER (lutte contre le mitage, gestion du petit parcellaire)...

#### **4. Effacer les surcoûts subis par l'activité agricole en milieu périurbain**

La question des surcoûts subis par l'activité agricole en milieu urbain est essentielle à considérer, car leur effacement constitue la condition incontournable de maintien de la reproductibilité de l'exploitation.

En raison de leur plus forte sensibilité à la pression urbaine, certaines productions peuvent être particulièrement épaulées. Ainsi les cultures spécialisées (maraîchage, horticulture, pépinière...) doivent se voir garantir un accès aux ressources nécessaires (exemple : l'eau, électricité...) à un prix compatible avec l'activité. Elles doivent être soutenues pour faire face à des investissements, souvent plus lourds en milieu périurbain. L'adaptation des filières ainsi que l'amélioration des lieux de commercialisation existants doivent de la même façon être encouragées. Concernant l'activité d'élevage, il serait judicieux d'intégrer les contraintes spécifiques liées à cette production dans les documents d'urbanisme, d'encourager le développement de la vente directe, de la production de qualité, et de maintenir l'existence de droit à produire comme les quotas laitiers. L'élevage équin, qui est le seul à se maintenir en milieu périurbain, ne présente pas moins de contraintes que par exemple l'élevage bovin. Le maintien de ce dernier en zone périurbaine est donc tout à fait possible.

#### **5. Permettre aux agriculteurs de répondre à la demande d'aménités**

Obtenir la participation agricole suppose l'organisation de services de développement spécifique, afin de mieux armer les agriculteurs pour répondre à la demande en aménités.

#### **6. Améliorer la cohabitation des habitations et des activités agricoles**

Les agriculteurs doivent veiller, autant que de possible, à l'insertion paysagère des bâtiments d'exploitation, à la limite des bruits, odeurs et gênes à la circulation, à la propreté des routes...

Améliorer les relations des agriculteurs avec les citoyens passe certainement aussi par la mise en place de nouveaux moyens de communication et d'information. La création d'un bulletin d'information sur les travaux agricoles (ou l'insertion dans le bulletin municipal déjà existant) pourrait permettre de sensibiliser les citoyens aux contraintes de l'exercice de cette activité. Des plans de communications sur les espaces agricoles périurbains et leurs utilisations par le public pourraient être engagés au travers d'évènements tout en rappelant certaines règles de bonnes conduites.

Des initiatives diverses pourraient être encouragées et mises en réseaux : édition d'un livre de recettes à base de produits locaux afin de valoriser l'agriculture mais aussi d'augmenter la vente directe ; organisation d'un concours photo autour du thème de l'agriculture dans la ville et d'expositions itinérantes dans les différentes communes de l'agglomération...

Les liens entre le monde agricole et les citoyens doivent être amplifiés pour favoriser une bonne cohésion sociale. Il conviendrait de conforter les démarches d'accueil à la ferme et de découverte de l'agriculture. L'agriculture peut également jouer un rôle social, notamment en aidant à la réinsertion par le biais d'associations (ateliers de production, jardins familiaux, chantiers écoles...).

**Avis adopté par 34 voix pour et 11 abstentions**

## **EXPLICATIONS DE VOTE**



### **Intervention de Michel MAILLET au titre de la CGT**

De notre point de vue, le projet d'avis qui nous est présenté pose bien, dans sa partie "État des lieux en Bourgogne", les problématiques posées par ses 2 aspects contradictoires : l'emprise croissante des aires urbaines et l'érosion des surfaces agricoles urbaines et périurbaines. Pour autant, il nous semble que les réponses apportées en termes de propositions et de recommandations ne répondent qu'à une partie des deux problématiques : celle qui concerne l'agriculture.

Pour l'essentiel, ces propositions ne suscitent pas de remarques particulières de notre part hormis une comparaison entre la boutade chère à Alphonse ALLAIS qui préconisait "de mettre les villes à la campagne" et l'idée avancée dans le projet d'avis d'un dispositif "les paysans à la ville".

Plus sérieusement, il nous semble que les propositions auraient gagné en pertinence en regard des problématiques posées si elles avaient évoqué les différents aspects qui poussent à l'extension des centres urbains. En effet comment ne pas faire le lien entre l'exode qui conduit nombre de populations rurales vers les centres urbains et les phénomènes de désertification des bourgs ruraux du fait de l'absence d'emplois, de moyens de distraction et de culture, de commerces et de services et singulièrement de services publics ? Comment ne pas évoquer également l'inflation galopante des prix du terrain dans les centre ville qui poussent vers les zones périurbaines ceux qui souhaitent accéder à la propriété sans pour autant perdre le bénéfice des services de proximité et de l'emploi ?

Le projet d'avis aurait également gagné en pertinence s'il avait proposé des axes forts en termes d'aménagement du territoire notamment en direction des structures intercommunales (communautés de communes et communautés d'agglomération) pour une véritable mise en cohérence des PLU (Plans Locaux d'Urbanisme). Le projet d'avis souligne bien que la région a un rôle reconnu dans la structuration des espaces et l'aménagement du territoire mais ne formule pas de propositions visant à la mise en œuvre d'une politique pouvant conduire à freiner l'extension des zones périurbaines.

Enfin il convient de relever que malgré toutes les volontés de mise en œuvre d'objectifs permettant une meilleure cohabitation entre les habitations et les activités agricoles, il y a aura toujours conflit d'intérêts dans la mesure où l'extension des villes se fait pour une bonne part sur des terres agricoles du fait des coûts de construction et du terrain à bâtir. Plutôt que de tenter de faire cohabiter sur des espaces réduits des activités agricoles et des habitations ne vaudrait-il pas mieux créer les conditions d'une distribution plus harmonieuse et plus équilibrée en favorisant le développement des bourgs ruraux ?

Alphonse ALLAIS aurait-il eut raison lorsqu'il proposait de "mettre les villes à la campagne" ?

Malgré les remarques ci-dessus qui pourraient peut-être faire l'objet d'un autre avis, le groupe CGT votera le projet d'avis.

### **Intervention de Nelly HOLLINGER au titre des associations caritatives**

A la page 20 du projet d'avis, au paragraphe B : Une agriculture fragilisée, il est question des rapports humains tendus et la vocation agricole de la campagne paraîtrait oubliée.

Je cite : « C'est une campagne idéalisée et abstraite de l'espace rural qui prédomine, les animaux ne sont évoqués que par 1 % des enquêtés ».

Tout en désapprouvant les exigences excessives et même absurdes de certains citadins qui, en s'installant à proximité d'une ferme, protestent ensuite, par exemple, contre les coqs qui les réveillent et pour un peu en demanderaient la disparition, il faut reconnaître que la campagne n'est plus ce qu'elle était, celle que les plus âgés d'entre nous ont connue : chevaux et charrues dans les champs, tombereaux et charrettes transportant les récoltes, troupeaux de vaches traversant lentement les rues en laissant leurs bouses au passage ou en avalant les torchons imprudemment laissés à sécher sur un fil, chiens qui suivaient les bêtes et aboyaient à tout moment, bruits divers venus de la forge, du battage des faux, des « tapons » dans le lavoir ou bien du battoir en automne... et bien d'autres.

Les troupeaux sont moins nombreux, laissés au pré ou en stabulation. Les tracteurs ont remplacés les chevaux et le travail de la terre sur de grandes étendues ne mobilise plus les équipes nombreuses que l'on voyait dans les champs tout au cours de l'année. Beaucoup sont partis ou travaillent en ville, n'ayant plus rien à faire sur place.

Les rues en général sont bien entretenues et calmes et en périphérie des villes mais aussi ailleurs, beaucoup d'anciennes maisons réhabilitées peuvent rivaliser avec des bâtiments urbains.

Quant aux sentiers et chemins que l'on empruntait pour aller aux champignons, cueillir les noisettes, les mûres ou les cornouilles, ou simplement pour se promener, ils n'existent plus, englobés le plus souvent dans les remembrements.

Comment connaître alors ou reconnaître une campagne ainsi transformée et s'étonner de l'image que s'en font les personnes à la recherche surtout de verdure et de calme ?

Une autre remarque fait des citadins des gens qui se croient « en pays conquis ». La question se pose de savoir si la campagne appartient seulement aux agriculteurs. Les citadins sont-ils des étrangers ? alors que leurs grands-parents, voire leurs parents étaient souvent eux-mêmes des paysans ?

Ces citadins ne contribuent-ils pas à l'aménagement du territoire (routes-transports-services et aides diverses, subventions) dont profite le monde agricole, par le biais des impôts à tous les niveaux ? « La rue, un espace qui se partage » lit-on sur des affiches. Alors, pourquoi pas la campagne, la verdure et le bon air aussi ?





## BIBLIOGRAPHIE

### OUVRAGES

- 📖 L'extension des villes et la périurbanisation in Villes et Economie - Institut des villes - Collection villes société - La documentation française
- 📖 La ville au champs - ADEF - Paris - 2001
- 📖 CHENU Roselyne « Paul Delouvrier ou la passion d'agir » - Paris - Seuil - 1994 - 413 p.
- 📖 BEAUGE Henri - Les parcs naturels régionaux ont trente ans - Fédération des PNR 1997

### RAPPORTS et ETUDES

- 📖 LARCHER Gérard - La gestion des espaces périurbains - rapport d'information 415 - 1997/1998 - Commission des Affaires économiques et de Plan du Sénat
- 📖 « Place et rôle des agriculteurs et attentes de la société » - rapport du CES National présenté au nom de la section de l'agriculture et de l'alimentation par Hubert BOUCHET
- 📖 CESE 1209/2004 - Avis sur l'agriculture périurbaine - 16/09/2004
- 📖 MAURICE Isabelle, étudiante à l'ENESAD - Les espaces agricoles dans le périmètre du SCOT dijonnais - à la demande de la Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
- 📖 « Energie 2010-2020 : vers une croissance sobre » - rapport du Plan (1998)
- 📖 « Place et rôle des agriculteurs et attentes de la société » - CES National

### REVUES

- 📖 Bourgogne dimensions n° 104 - octobre 2003 - INSEE
- 📖 Agreste Bourgogne n° 57 - mai 2004
- 📖 Courrier de l'environnement n° 31 - août 1997 - André FLEURY et Pierre DONADIEU in de l'agriculture péri-urbaine à l'agriculture urbaine
- 📖 Agreste Côte d'Or n° 25 - juin 2004
- 📖 Agriculture - Cahiers d'études et de recherches francophones - Volume 5 - N° 3 - mai-juin 1996
- 📖 Les Français et l'espace rural - juillet 2001 - Édition du CREDOC
- 📖 Ingénieries n° spécial 2002
- 📖 Mutualité Sociale Agricole n° 40 - janvier 2004