

Comment maintenir des activités agricoles durables face à la pression d'urbanisation ? Une politique locale à l'épreuve dans le Vaucluse

Jarrige F., Napoléone C.

in

Vianey G. (ed.), Requier-Desjardins M. (ed.), Paoli J.C. (ed.).
Accaparement, action publique, stratégies individuelles et ressources naturelles : regards croisés sur la course aux terres et à l'eau en contextes méditerranéens

Montpellier : CIHEAM

Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches; n. 72

2015

pages 325-338

Article available on line / Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=00007150>

To cite this article / Pour citer cet article

Jarrige F., Napoléone C. **Comment maintenir des activités agricoles durables face à la pression d'urbanisation ? Une politique locale à l'épreuve dans le Vaucluse.** In : Vianey G. (ed.), Requier-Desjardins M. (ed.), Paoli J.C. (ed.). *Accaparement, action publique, stratégies individuelles et ressources naturelles : regards croisés sur la course aux terres et à l'eau en contextes méditerranéens.* Montpellier : CIHEAM, 2015. p. 325-338 (Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches; n. 72)



<http://www.ciheam.org/>
<http://om.ciheam.org/>

Comment maintenir des activités agricoles durables face à la pression d'urbanisation ? Une politique locale à l'épreuve dans le Vaucluse

Françoise Jarrige

Montpellier Supagro (France)

Claude Napoléone

Institut National de la Recherche Agronomique - SAD Avignon

Résumé. En réponse à la montée des préoccupations environnementales et au recul des surfaces agricoles face à la pression d'urbanisation, des collectivités développent des dispositifs innovants pour protéger les espaces agricoles, et maintenir ou renouveler les structures et les activités agricoles. Nous analysons les déterminants et les contraintes d'une de ces politiques locales. Les interventions publiques portent principalement sur le foncier agricole et sur l'alimentation locale en privilégiant l'agriculture biologique, selon un dispositif associant divers partenariats et procédures. Cette mise à l'agenda de l'activité agricole comme objet de politique intercommunale révèle des contradictions d'intérêts à l'échelle d'un territoire, et met à l'épreuve la cohérence entre politiques locales et cadre réglementaire national.

Mots-clés. Foncier - Agriculture - Politique publique - Innovation – Intercommunalité

Title. *How to maintain sustainable farming in the face of urban pressure? Testing a local policy in the Vaucluse (France).*

Abstract. *Faced with growing environmental concern and the shrinking of farmland due to urbanization, some local governments are creating innovative policies to protect farmland, and to help maintain or renew agricultural structures and activities. We analyze the drivers and constraints of one of these local policies. Public interventions mainly deal with farmland and local food provision, with priority given to organic farming through different partnership arrangements. Putting the issue of farming on the intercommunal agenda revealed conflicts of interests at local scale, and the gap between local policies and the French national regulatory framework.*

Keywords. *Land - Farming - Public Policy - Innovation - intercommuality.*

Introduction

Plusieurs inventaires de l'occupation du sol (IFEN, 2003 ; Commissariat général au développement durable, 2009 ; Agreste, 2010) mettent en évidence l'accroissement de la perte de surfaces agricoles, non plus par « simple abandon » au profit de la friche, et, à terme, de la forêt, mais par artificialisation du sol : les diverses affectations concernées constituent alors des usages difficilement réversibles qui peuvent être assimilés à une perte pure et simple, une véritable consommation, des terres agricoles¹. Nous ne retracerons pas ici les mécanismes bien connus qui conduisent à l'urbanisation des terres agricoles via leur changement de statut dans les documents d'urbanisme, sous la pression d'enjeux économiques ou électoraux (Jarrige, Jouve, Napoléone, 2003 ; Geniaux, Napoléone, 2005). Suite à ces constats considérés comme alarmants (FNSAFER, 2004 ; Devos, Napoléone, 2008 ; Balland et al., 2009 ; Balny et al., 2009) et dans la logique du Grenelle de l'Environnement, la protection des terres agricoles face à l'urbanisation devient un enjeu prioritaire des politiques publiques en France, avec une série de lois récentes allant dans ce sens :

- La loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche de 2010 (LMAP) impose de mettre en place des observatoires du foncier agricole, de contrôler la consommation des surfaces agricoles dans les documents d'urbanisme (création des Commissions Départementales de Consommation des Espaces Agricoles (CDCEA)) et de taxer la rente foncière d'urbanisation, pour alimenter un fonds d'aide à l'installation agricole. Un plan régional d'agriculture durable doit fixer « *les grandes orientations de la politique agricole, agroalimentaire et agro-industrielle de l'Etat dans la région en tenant compte des spécificités des territoires...* » ;
- La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur, 2014) poursuit la lutte contre l'urbanisation des terres agricoles via le reclassement favorisé des zones à urbaniser en zones agricoles, la nécessité d'une délibération municipale motivée pour l'ouverture à l'urbanisation des zones 2AU (qui, en cas d'absence d'aménagement ou d'acquisition foncière dans les neuf ans, ne pourront plus être urbanisées sauf révision du Plan Local d'urbanisation (PLU)), l'encadrement strict du « pastillage » dans les zones agricoles (via la CDCEA), la suppression de la possibilité de fixer une taille minimale de terrain constructible afin de favoriser la densification, le renforcement de l'ingénierie foncière avec le développement d'établissements publics fonciers (EPF) sur l'ensemble du territoire ;
- La loi d'avenir pour l'Agriculture (2014) renforce et régionalise le contrôle des structures par les SAFER et pointe la question des terres en friches (à inventorier tous les 5 ans).

Avant cette cascade de mesures récentes, depuis la politique des structures des années 1960, la politique agricole s'était peu préoccupée de la question foncière - dans le sens de la protection des surfaces agricoles - dimension pourtant stratégique de l'activité agricole. De fait, depuis la décentralisation, ce sont les collectivités territoriales, au premier rang desquelles les communes, qui se sont retrouvées en position de gérer cette question à travers les documents d'urbanisme.

Un faisceau d'arguments a amené certaines collectivités à envisager une politique plus engagée de protection des terres agricoles et de maintien ou de renouvellement des activités agricoles. Après trois décennies de décentralisation et de délégation de l'urbanisme aux communes, le renforcement de l'intercommunalité et la construction de « projets de territoire » confrontent les élus locaux aux dynamiques en cours dans les espaces dont ils ont la gestion. La montée des préoccupations environnementales, la reconnaissance du rôle positif de la multifonctionnalité de l'agriculture, plus récemment les inquiétudes sur la sécurité des approvisionnements alimentaires (crise des marchés internationaux 2007-08, 2010-11) et l'émergence d'une demande d'alimentation de proximité conduisent à réviser le regard porté sur l'agriculture et sa place au sein des territoires. Sans que la priorité soit forcément toujours explicitée entre (i) les espaces agricoles - et leurs contributions au cadre de vie, à l'environnement, à l'aménagement du territoire, (ii) les activités agricoles - dans leurs dimensions économiques, fourniture de biens alimentaires, création de richesse et d'emplois locaux - ou bien (iii) les acteurs agricoles, dans la diversité de leurs profils et de leurs contributions à la société locale.

L'agriculture ne relevant pas d'un domaine de compétence légale des communes ni des intercommunalités, leurs voies et leurs moyens d'action dans ce champ ne sont pas cadrés, hors le zonage d'urbanisme déjà évoqué. Il existe des précédents en matière de projets agri-urbains ou de « politiques agricoles » à l'échelle de grandes agglomérations, et même un réseau d'animation et de développement sur ce thème (Terres en Villes), mais qui ne concerne que des pôles urbains au-delà de 70 000 habitants. Or les initiatives se multiplient à l'échelle de plus petites communautés, qui s'emparent de la « question agricole » sous la pression conjuguée des facteurs locaux et globaux : pression d'urbanisation, souci du cadre de vie, de l'environnement, de l'alimentation. Cette échelle d'action nous paraît donc propice à l'observation et à l'analyse des renouvellements des politiques locales. Quels sont les motifs qui amènent les élus locaux à s'emparer de cette thématique ? Comment s'y prennent-ils pour agir

en faveur de l'agriculture, entre les contraintes des cadres réglementaires qui s'imposent à eux et les jeux d'intérêts contradictoires qui s'exercent localement ? Ces questions sont traitées ici à partir de l'analyse détaillée des déterminants et des contraintes d'une de ces politiques locales en faveur de l'agriculture, celle de la Communauté de Communes du Pays des Sorgues et Monts du Vaucluse (CCPSMV). Nous les aborderons en trois points : la démarche suivie et les méthodes mises en œuvre, la description contextualisée de la politique de la CCPSMV en faveur de l'agriculture pour finir sur une analyse critique de la politique mise en œuvre.

L'objectif est de mettre à jour et d'analyser les relations / interactions entre niveaux (de décision et d'action) publics et privés dans la gouvernance locale de la question agricole, via le décryptage des jeux d'acteurs et d'intérêts dans le cadre de projets locaux.

II - Démarche, méthodes : recherche et formation en partenariat avec la collectivité locale

Nos liens avec la collectivité territoriale du Thor dont la « politique agricole » est étudiée ici reposent sur des échanges dans la durée. En 2009, le maire du Thor demande à l'INRA son expertise en appui à la mise en œuvre d'une politique en faveur de l'agriculture. La réponse à cette demande prendra la forme d'un travail de terrain d'étudiants de Montpellier Supagro encadrés par les auteurs en février-mars 2010, sur l'étude de la politique de la CCPSMV, « Une réponse innovante à la pression foncière sur les terres agricoles » (Agenais *et al.*, 2010). Cette étude empirique détaillée de la situation expérimentale de la Communauté de Communes du Pays des Sorgues et Monts du Vaucluse (CCPSMV) comporte les éléments suivants :

- la présentation du contexte territorial (occupation de l'espace) issue de la collecte et du traitement des données géographiques, démographiques, sur les structures agricoles et les documents d'urbanisme ;
- la description de la politique mise en place en faveur de l'agriculture biologique, à partir des entretiens auprès des acteurs concernés et des documents-traces collectés (pièces administratives, comptes-rendus de réunions, de décisions municipales ou intercommunales, charte...);
- la vision des enjeux de l'agriculture du territoire et l'analyse - forces faiblesses, opportunités, menaces - de la politique intercommunale par les acteurs locaux, à partir d'enquêtes auprès de trois catégories de population : agriculteurs, résidents, élus ;
- en synthèse, l'analyse-évaluation transversale de cette politique (prospective, recommandations).

Nous pourrions en tirer des éléments de discussion et des enseignements sur l'élaboration et la mise en œuvre d'une « politique agricole locale ».

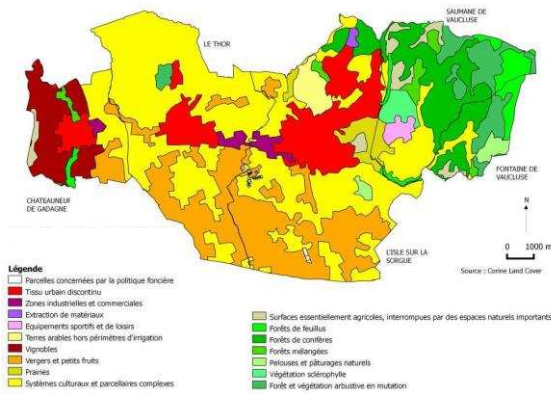
III - L'action publique dans son contexte territorial

1. La géographie contrastée d'un territoire en développement

La Communauté de Communes du Pays des Sorgues et des Monts de Vaucluse (CCPSMV) créée en 2001 regroupe cinq communes. Celles-ci, bien qu'homogènes du point de vue historique et culturel, sont situées sur des terroirs très différents. D'ouest en est, on traverse les coteaux viticoles de Châteauneuf-de-Gadagne, la plaine maraîchère et arboricole de l'Isle-sur-la-Sorgue et du Thor, avant de rejoindre les monts boisés du Vaucluse à Saumane-de-Vaucluse et Fontaine-de-Vaucluse, au pied du Luberon (Fig.1). Les compétences de la Communauté de Communes recouvrent des domaines variés : développer l'économie, favoriser l'essor du tourisme, aménager l'espace, gérer les déchets ménagers, préserver les biens environnementaux et entretenir les voiries. Les dynamiques territoriales sont structurées par

trois pôles : Avignon, l'Isle-sur-la-Sorgue et Cavillon, ainsi que par de grandes voies de communications : l'A7, plusieurs routes nationales et le TGV d'Avignon. L'économie de la Communauté de Communes est basée sur le tourisme et les antiquités, l'artisanat et l'industrie ainsi que sur l'agriculture.

Figure 1. Carte de l'occupation du sol de la CCPSMV



Source : Agenais *et al.*, 2010.

2. Une agriculture diversifiée face à la pression d'urbanisation

Le développement d'une agriculture productive et de qualité a été permis par un climat méditerranéen favorable : fort taux d'ensoleillement et températures moyennes douces. Le réseau hydrographique, très dense, permet de limiter le déficit hydrique estival et les nombreuses haies protègent les cultures des vents fréquents. Selon la nature des sols, les productions agricoles diffèrent. Ainsi, sur les terres calcaires de la commune de Châteauneuf-de-Gadagne se sont développés des domaines viticoles de qualité. Les sols de l'Isle-sur-la-Sorgue et du Thor, profonds et riches, ont accueilli un système arbo-maraîcher performant. Enfin dans les secteurs où la topographie génère une érosion régulière (Saumane et Fontaine-de-Vaucluse par exemple), les sols peu épais et moins fertiles ont été utilisés pour l'oléiculture en terrasse. Outre le chevelu des Sorgues, le territoire agricole est également maillé de canaux (canal de l'Isle, canal de Carpentras) qui apportent l'eau riche en limons de la Durance et permettent l'irrigation.

Le nombre d'agriculteurs varie beaucoup d'une commune à l'autre : on en dénombre 115 à l'Isle-sur-la-Sorgue, 72 au Thor, 30 à Châteauneuf-de-Gadagne, 17 à Saumane-de-Vaucluse et 2 à Fontaine-de-Vaucluse (Terres et territoires, 2009). Dans le bassin de vie de Cavillon², les agriculteurs ne représentent que 3% de la population active occupée. Si on ajoute aux chefs d'exploitation et d'entreprises agricoles les salariés directement et indirectement liés au secteur agricole, cela représente 22% des actifs.

Le diagnostic agricole réalisé sur le bassin de vie (Terres et territoires, 2009) met en lumière les principaux enjeux de l'agriculture :

- Un taux de renouvellement de 8 installations pour 10 départs, d'où la diminution du nombre d'agriculteurs (-20% depuis 10 ans) ;
- Une agriculture locale touchée par la crise économique ;
- Un rôle croissant de l'agritourisme dans le maintien de l'économie locale agricole et du patrimoine agricole ;
- Un développement urbain souhaité et encouragé à travers le plan d'occupation des sols, combiné à des protections réglementaires peu contraignantes pour le foncier agricole ;

- Un territoire très attractif ;
- Des formes d'urbanisation consommatrices d'espaces et contraignantes pour le maintien des activités agricoles ;
- Une spéculation foncière pénalisante pour l'activité agricole.

L'axe allant de l'Isle-sur-la-Sorgue jusqu'à Châteauneuf-de-Gadagne en passant par le Thor a été identifié comme un secteur marqué par le recul des terres agricoles. La perte de ces terres est liée d'une part à l'avancée des habitations mais également à la construction de nouvelles zones d'activités. La création d'une plateforme logistique a ainsi été envisagée à l'Isle-sur-Sorgues, justifiant l'acquisition de foncier par la Communauté de Communes, afin de valoriser cette localisation stratégique entre A9 et A7 (14 ha acquis en 2006). Dans le bassin de vie de Cavaillon, on estime que seulement 46% des surfaces agricoles et naturelles sont vendues à des agriculteurs. Dans un contexte de forte pression d'urbanisation, l'accès au foncier est un réel enjeu pour le maintien de l'agriculture sur le territoire.

3. Outil de gestion du foncier : un SCoT en cours de révision

Les marchés fonciers sont partiellement régulés par les collectivités qui mettent en place des documents d'urbanisme et de gestion de l'espace. Les cinq communes de la CCPSMV sont dotées d'un Plan Local d'Urbanisme (PLU) ; ceux-ci doivent être compatibles avec le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT), document de planification commun avec les communautés de communes de Cavaillon et de Coustellet, et les deux communes d'Orgon et Plan d'Orgon. Elaboré à partir de 2006 et approuvé fin 2012, ce SCoT est construit autour de 5 axes : 1. Garantir la structuration de la trame verte et bleue 2. Assurer la gestion durable des ressources naturelles 3. Mettre en œuvre un urbanisme durable et qualitatif 4. Assurer une économie durable pour créer 48000 emplois 5. Lier les territoires. Les responsables de toutes les collectivités impliquées reconnaissent l'enjeu du foncier agricole face aux pressions de l'urbanisme et à la spéculation. En 2013, le SCoT est mis en révision suite à la fusion d'intercommunalités et pour assurer sa conformité avec le « Grenelle 2 » (délibération du syndicat mixte en charge du SCoT de la région de Cavaillon du 13 oct. 2013).

4. Une politique foncière agricole innovante portée par une nouvelle équipe politique

Suite aux élections municipales de 2008, une nouvelle équipe conduite par des élus locaux de sensibilité écologique a pris les commandes de la Communauté de Communes du Pays des Sorgues et des Monts de Vaucluse. Prenant en considération les enjeux fonciers liés à l'agriculture sur le territoire intercommunal ces élus ont mis en place une politique agricole innovante. Cette démarche consiste à louer, à des agriculteurs en production biologique, des terres appartenant à la Communauté de Communes pendant 3 (ou 6) ans. A l'issue de cette période, il est prévu que l'agriculteur rachète le terrain.

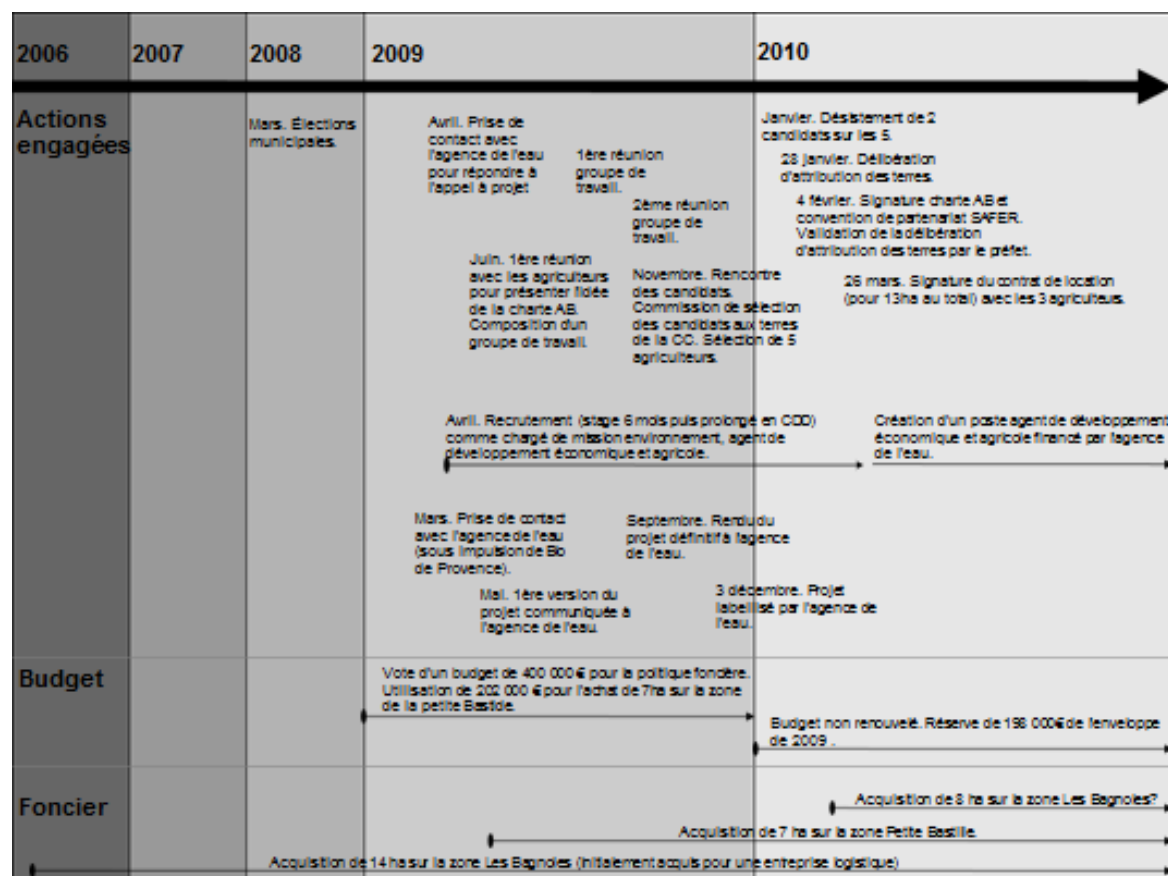
Avec une telle politique, la Communauté de Communes vise à³ :

- Faciliter l'accès au foncier pour les agriculteurs afin de maintenir une dynamique agricole sur le territoire ;
- Développer l'agriculture biologique pour protéger l'environnement et atteindre les 6% de SAU en AB visés par le Grenelle de l'Environnement ;
- Préserver le patrimoine paysager en limitant les friches et le mitage des zones agricoles ;
- Favoriser les débouchés locaux (circuits courts, restauration collective...) pour assurer un meilleur revenu aux producteurs et davantage de proximité avec les consommateurs ;
- Se faire connaître comme une collectivité pilote en matière de protection des espaces ruraux et de l'environnement.

Les acquisitions foncières de la Communauté de Communes ont été entreprises par la précédente équipe dirigeante. Il s'agissait de disposer de réserves foncières dans l'éventualité de déplacer un agriculteur suite à la création programmée d'une zone d'activités. De plus le projet de plateforme logistique -sur le lot de 14 ha acquis en 2006 à l'Isle-sur-Sorgues- a dû être abandonné, suite à la mise à jour des restes d'un cimetière.

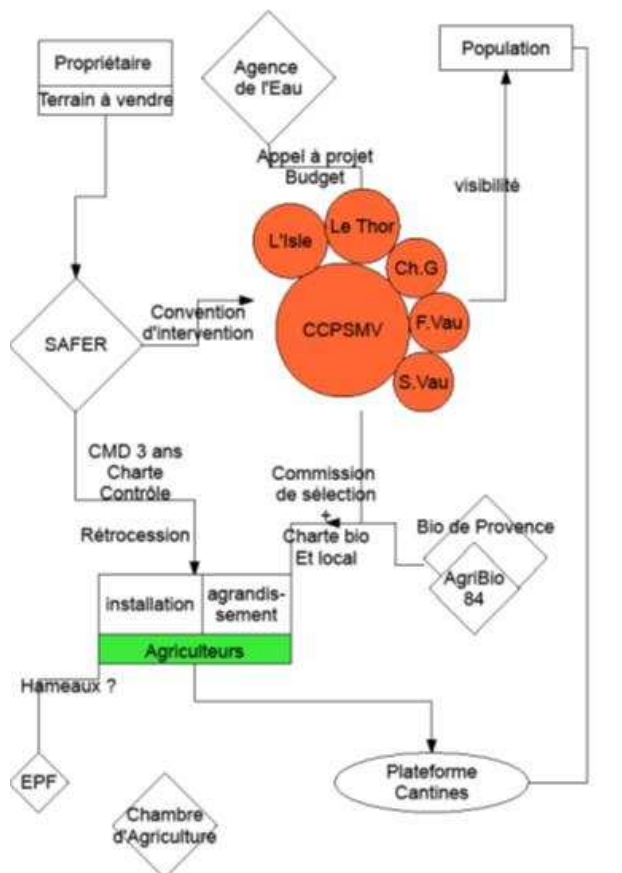
Soutenue par un programme d'action de l'Agence de l'Eau, la CCPSMV lance en mars 2009 son projet de mise à disposition de ces terres pour des agriculteurs en production biologique. En partenariat avec la Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural (SAFER), la Communauté de Communes acquiert 7 ha supplémentaires (figure 2). Les terres détenues par la CCPSMV ont l'avantage de répondre potentiellement aux critères de l'agriculture biologique, car elles n'ont pas été cultivées durant les cinq années précédant le projet. Certaines tâches sont déléguées à la SAFER, dont l'établissement d'une Convention de Mise à Disposition (CMD) de 3 ans⁴ avec les agriculteurs sélectionnés par la CCPSMV. Durant ces 3 années et dans les 10 années qui suivent l'achat, l'agriculteur s'engage à suivre la Charte des « Jardins des Sorgues et Monts du Vaucluse » qui inclut le respect du cahier des charges AB et recommande la commercialisation locale (figure 3).

Figure 2. La politique foncière de la CCPSMV : chronologie



Source : Agenais *et al.*, 2010.

Figure 3. La politique foncière de la CCPSMV : schéma des acteurs et du système d'action



Source : Agenais et al., 2010.

L'équilibre financier du projet - pour la CCPSMV - doit être assuré par le rachat des terres par les agriculteurs au bout des trois ou six ans de CMD. Il était initialement prévu de réutiliser cette enveloppe financière pour de nouveaux achats de foncier par la CCPSMV afin de renouveler le processus. Ceci serait facilité par la Convention d'Intervention entre la collectivité et la SAFER, qui engage cette dernière à signaler toute mise en vente de foncier prioritairement à la CCPSMV.

III - La politique foncière de la collectivité évaluée par les acteurs locaux

Après avoir recensé et analysé les perceptions de la politique foncière de la CCPSMV par les trois grandes catégories d'acteurs (population, agriculteurs, élus-organismes), il est possible de faire la synthèse des points de la démarche qui portent à controverse. Nous envisagerons d'abord les facteurs intrinsèques de la politique, puis nous nous attacherons au contexte dans lequel s'inscrit ce projet.

1. Forces et faiblesses du projet

A. L'action publique locale en faveur de l'agriculture : un projet politique mis à l'épreuve

Le projet de la CCPSMV n'aurait pu voir le jour sans une volonté politique très forte de quelques élus, porteurs de l'initiative et capables de convaincre les élus sceptiques. Cette persuasion a toutefois des limites ; en effet, les porteurs de projet doivent justifier leurs actions auprès de leurs électeurs et des autres élus. Le projet a donc été mis en place sur la base d'une CMD de 3 ans, renouvelable « s'il fait ses preuves ». Les élus à l'origine de cette démarche tiennent beaucoup à ce projet, mettant en avant la nécessité d'action sur les problématiques de protection des terres agricoles. Cependant, ils ont également besoin de visibilité et de reconnaissance de leurs initiatives, ce qui nécessite des compromis qui peuvent s'avérer sources de critique, voire affaiblir le projet lui-même. Au sein des élus de la CCPSMV, le projet est certes reconnu comme innovant et très intéressant, mais parfois jugé « hypertrophié » par rapport aux autres secteurs d'intérêt communautaire. Par ailleurs, le projet est encore méconnu des citoyens qui doutent souvent des motivations premières des élus et semblent manquer d'informations. L'initiative leur paraît toutefois intéressante, et la majorité la qualifie de « bonne idée ».

B. Un projet inégalement perçu dans le monde agricole : problèmes de communication et débats autour de l'AB

Les agriculteurs, quant à eux, ont globalement connaissance de la politique, mais à différents degrés. Les producteurs en AB ont été informés par la CCPSMV, mais les autres agriculteurs l'ont été le plus souvent de manière informelle et se sentent insuffisamment associés à la démarche. Les candidats aux terres de la CCPSMV ont appris très tardivement la localisation exacte des terres auxquelles ils postulaient. De manière générale, il ressort un manque de communication entre la CCPSMV et les agriculteurs. De plus, le fait d'installer des agriculteurs en bio exclusivement a été plusieurs fois critiqué, vu comme un phénomène de mode que ce soit par des agriculteurs bio, conventionnels, ou encore par des élus. Tous auraient préféré que l'agriculture soit soutenue sous toutes ses formes. Toutefois, comme cela a été souligné dans les entretiens, seulement 150 ha de terres sont en bio sur la CCPSMV sur les 4427 ha de SAU totale ; on peut donc relativiser le « favoritisme bio » parfois critiqué, d'autant qu'il répond aux objectifs du Grenelle de l'environnement d'atteindre 6% de la SAU en AB.

La charte stipulant que la production doit être biologique et commercialisée en favorisant les circuits courts engage l'agriculteur même après l'achat des terres, ce qui assure une action à plus long terme. Mais cette charte n'est pas contraignante sur d'autres pratiques agricoles : il y a ainsi des risques de "plasticulture" ou de multiplication des serres.

C. Débats sur la procédure : opacité des critères de choix des candidats, controverse sur la valeur agronomiques des terres

Certaines critiques sont également ressorties sur le choix des agriculteurs attributaires des terres de la CCPSMV, car les critères de sélection n'ont pas été explicités. Selon nous, ceci résulte de la volonté des élus de maîtriser le choix des candidats à l'installation : la sélection s'est donc plutôt faite au cas par cas. Ce sont finalement des agriculteurs « solides financièrement » qui ont été choisis, offrant plus de garantie sur leur possibilité de rachat des terres au bout des 3 ans. Cette démarche est compréhensible sous l'angle de la minimisation des risques. Toutefois, elle tend à affaiblir l'objectif initial d'installation de nouveaux agriculteurs, porteurs de projets en accord avec la vision écologique des élus à l'initiative du projet, et renforce plutôt l'aide à l'agrandissement de ceux qui sont déjà en place. L'objectif de minimisation du risque financier de la CCPSMV en tant que propriétaire semble donc l'avoir emporté sur celui de soutien aux formes d'agriculture innovante...

Par ailleurs, le choix des terres agricoles achetées par la CCPSM a aussi été remis en question, leur potentiel agronomique étant sujet à controverse. Une partie de ces terres est en zone inondable et régulièrement sous l'eau deux mois par an, ce qui empêche toute activité de maraîchage à cette période. Certaines anciennes parcelles arboricoles présenteraient également des rémanences de produits phytosanitaires. Des analyses ont été effectuées pour doser ces produits et des discussions sont en cours avec ECOCERT pour connaître les contre-indications éventuelles (a priori, interdiction de cultiver des courges et courgettes en bio). Toutefois, le diagnostic réalisé dans le cadre du SCoT souligne les aptitudes agronomiques élevées des parcelles concernées.

D. Contraintes des outils juridiques et financiers disponibles : problème du coût pour la collectivité et de son équilibre financier

Le fonctionnement de cette politique foncière est basé sur l'outil « convention de mise à disposition » de la SAFER, pour que la CCPSMV puisse rester maître de son foncier (avant la revente aux agriculteurs). En effet, des baux ruraux auraient été trop contraignants et il n'existe pas d'autre outil intermédiaire. Mais, du point de vue des locataires, les CMD sont considérées comme un frein car trop précaires. Elles ne permettent pas de prétendre à la DJA. Les exploitants ne peuvent y construire ni bâtiments agricoles ni habitation. Ceci n'est pas en faveur de l'élevage (même si pour le maraîchage un abri pour ranger le matériel est aussi nécessaire), activité par ailleurs limitée par la petite taille des parcelles mises à disposition ; ces parcelles sont plutôt propices au maraîchage ou à l'arboriculture. Face à cette intervention foncière de la CCPSMV, le risque d'une action en doublon avec la SAFER a souvent été mentionné. Ce point est à nuancer puisque la SAFER ne peut installer exclusivement des agriculteurs bio. De plus son rôle n'est pas d'acquérir du foncier pour le louer mais bien pour le revendre le plus rapidement possible.

Concernant la dimension financière de l'opération publique, les coûts engagés à l'achat pour la création de la plateforme logistique (projet abandonné) par la CCPSMV seront reportés à la revente des terres. En conséquence, le prix de revente des parcelles envisagé par la CCPSMV fait partie des prix les plus hauts du marché des terres agricoles, ce qui est un frein au rachat par les néo-agriculteurs. Pour la gestion de ce projet, la CCPSMV bénéficie d'un soutien par l'Agence de l'Eau. De plus, il y a possibilité de financement d'un fond de roulement par le rachat des terres par les agriculteurs. Toutefois, les capacités financières de la CCPSMV sont limitées et la suppression de la Taxe Professionnelle Unique ne tend pas à améliorer la situation. Il est donc difficile de poursuivre une telle politique face à la tension sur les ressources de la collectivité.

Cette politique foncière est dans une phase test, sa pérennité dépend de la réussite des premières installations. Si la CMD renouvelable facilite l'achat des terres en reportant de 3 ans l'investissement pour l'agriculteur, la possibilité de pouvoir acheter le foncier au bout de la période de six ans maximum n'est malgré tout pas acquise dans un contexte agricole difficile. En cas d'échec des premiers candidats, il se pourrait que les agriculteurs se succèdent sur les terres de la CCPSMV sans jamais arriver à une situation stable. En effet, une période de 5 à 10 ans serait nécessaire pour atteindre l'équilibre financier d'un agriculteur démarrant son activité sur ces bases.

Un dernier point soulevé au cours de l'étude concerne l'impact de cette politique. En effet, la revue de presse sur le caractère innovant de cette politique est très importante mais on peut questionner l'impact des 21 ha de terres de la CCPSMV en AB face à l'étendue du territoire ou de sa SAU totale. Ces 21 ha représentent 14% des 150 ha d'agriculture bio actuellement sur l'intercommunalité et 6% des 350 ha théoriques à atteindre pour répondre aux objectifs du Grenelle. Ces éléments permettent de nuancer l'effet d'annonce de cette politique en démarrage et de la replacer dans son contexte précurseur.

2. Un environnement de contraintes et d'opportunités

A. Une action ponctuelle en faveur du foncier agricole, qui n'a pas d'impact global sur le caractère spéculatif du marché foncier

Cette politique a pour but d'aider les agriculteurs à trouver des terres et à les acquérir au vu d'un marché foncier fermé offrant peu de terres à la location ou à l'achat. On observe de nombreuses friches sur le territoire correspondant à des propriétaires ne voulant ni vendre ni contracter des baux ruraux et préférant attendre une potentielle constructibilité de leurs terres, ce qui traduit une forte pression d'urbanisation gelant les terres agricoles. L'achat de terres par la CCPSMV ne réduit pas la spéculation foncière ni le gel des terres. D'autre part, l'objectif de limitation du mitage soulève le problème de l'autorisation des bâtis et logements agricoles réellement nécessaires au maintien de l'activité agricole.

B. Une orientation exclusive en AB qui fait débat au regard du coût d'accès pour les consommateurs et du déséquilibre entre offre et demande locales

Dans un contexte national favorisant l'agriculture biologique, les débouchés pour les produits bios constituent une opportunité de développement conséquente pour ce secteur. En effet, il ressort d'une majorité des acteurs rencontrés que la demande est importante et globalement supérieure à l'offre. Toutefois, les produits bio sont et restent perçus comme chers. En ce qui concerne les produits locaux, ils sont synonymes de produits de qualité et sont prisés par la population. Mais sur le secteur on constate un déséquilibre en quantité et en variété entre l'offre et la demande locales : il y a un excédent de production locale en fruits et légumes, un déficit sur d'autres produits (en particulier en productions animales). C'est pourquoi la CCPSMV lance une réflexion sur l'approvisionnement de la restauration collective pour développer le marché bio local. Mais le prix actuellement peu rémunérateur des produits constitue un frein à cette politique. La population est très sensible au maintien d'une activité agricole sur son territoire et une bonne partie est consciente de son déclin mais cela ne se traduit pas forcément par des actes d'achats en conséquence.

C. Des partenaires institutionnels favorables

Des partenaires sont intéressés par cette politique et peuvent l'aider et la soutenir (Chambre d'agriculture, Département) ce qui constitue un point positif pour sa pérennité. Un partenariat pourrait être envisagé avec l'association Terre de Liens, susceptible de racheter les terres au bout des trois ans et d'en devenir bailleur. Enfin, même s'il ne peut contraindre les autres intercommunalités à suivre une politique identique, le SCoT incite les autres communes à avoir le même type d'objectifs, notamment à réduire la spéculation foncière. Parallèlement, un partenariat avec l'EPF PACA est en cours d'élaboration pour tenter de résoudre le problème du bâti et du logement agricoles. Le principal frein à la pérennité de cette politique est la possibilité de changement d'équipe politique à chaque nouvelle élection.

D. L'échelle d'action intercommunale bien perçue localement

La pertinence de l'échelle d'action qui est ici celle de la Communauté de Communes est fréquemment ressortie au fil des entretiens. Est-ce l'échelle la plus adéquate pour mettre en place une telle politique du fait de l'hétérogénéité des territoires des communes ? L'intercommunalité, de par son échelle plus globale semble plus pertinente que celle de la commune, en particulier afin de mutualiser plus de fonds. La maîtrise du foncier est maintenue via le lien direct avec les communes. L'échelle du SCoT aussi paraît intéressante pour sa vision encore plus large du territoire, qui peut apporter des pistes de réflexion. Mais les questions de coordination des politiques publiques en matière de maîtrise foncière sont encore complexifiées par un échelon de décision supplémentaire (syndicat mixte d'EPCI).

Conclusion- Discussion

Cet exemple illustre les déterminants d'ordre très divers, agissant parfois en faisceaux convergents, qui peuvent déclencher la mise en place d'une politique locale de protection des espaces agricoles. Ils sont associés à différents registres de justification : « vague verte » et protection du cadre de vie, effet d'opportunité de la disponibilité d'un terrain communal (dans cet exemple, un terrain de la communauté de communes qui doit changer de vocation), développement de l'alimentation locale via des circuits courts... voire refus d'installation des gens du voyage ou exclusion de nouveaux arrivants dans d'autres contextes. La mise en œuvre opérationnelle s'appuie sur des budgets propres ou dédiés (subventionnement), et sur des partenariats institutionnels dont les intensités sont variables. Enfin, la pierre angulaire de l'action publique locale en faveur de l'agriculture est soit le foncier, soit l'approvisionnement direct de l'alimentation locale (avec un accent particulier sur l'AB).

En matière de gouvernance territoriale, on constate un pilotage du projet « *in itinere* ». Une fois le processus lancé, les règles de décision et d'action de la collectivité sont construites « chemin faisant » : de la communication sur le projet politique mais peu de transparence sur le dispositif lui-même (termes du contrat, choix des candidats et des projets...). Manque de communication, « biais sélectif » des agriculteurs : ces limites peuvent être imputées au caractère expérimental de cette politique foncière, reflétant le manque de cadres réglementaires et de références⁵. Cependant, l'absence de concertation, que ce soit avec le monde agricole ou avec la population locale dans son ensemble, relève du déficit de démocratie participative.

Par ailleurs, malgré les ambitions affichées, la spéculation foncière et la prédominance du modèle agricole productiviste semblent avoir encore de beaux jours devant eux. Les moyens alloués à cette opération ne sont pas négligeables, mais restent trop modestes pour modifier en profondeur la tendance à l'abandon des terres agricoles sur ce territoire très urbanisé.

Pourquoi ce dilemme ? Peut-être parce que la valeur de « bien commun » de l'agriculture n'est pas -encore- suffisamment reconnue au sein des collectivités territoriales (population et élus confondus) pour en faire une priorité des politiques locales, et générer des consensus politiques susceptibles de dédier une part plus importante des budgets communaux. Deux éléments concourent à cette situation :

- **L'arbitrage budgétaire.** Les positions favorables à l'agriculture - d'élus ou de citoyens - ne sont pas rares mais lorsque des arbitrages budgétaires sont nécessaires, l'agriculture n'apparaît pas forcément prioritaire. Il s'avère alors compliqué de maintenir le consensus politique pour dédier, dans la durée, des moyens de la collectivité à l'agriculture (à titre de comparaison, le même comportement a été observé en Pays de Lunel où la collectivité a dû renoncer à l'achat d'un domaine à 1,8 millions d'euros où il était projeté d'installer 4 agriculteurs en AB).
- **La gestion du risque.** Lorsque le foncier doit être racheté par les agriculteurs qui s'installent (dans un délai de 3 à 6 ans), le problème de la viabilité des installations agricoles trop innovantes émerge. Une solution est de rétrocéder le foncier à des agriculteurs conventionnels déjà installés et solvables... mais ne répondant pas forcément au profil attendu pour ce qui est du type de production ! *C'est le conflit entre sécurité financière et innovation foncière* dont la résolution est au cœur d'une politique ambitieuse de préservation des espaces agricoles en zones urbanisées. Il est à noter ici une voie originale de résolution de ce dilemme, à travers l'émergence de dispositifs alternatifs citoyens (Terre de Liens, par exemple) qui lèvent des fonds permettant de protéger des terres agricoles, tout en les mettant à la disposition d'agriculteurs respectueux de l'environnement.

Par ailleurs, la connexion entre offre agricole et demande alimentaire locales apparaît plus compliquée à établir que ne le laisse supposer l'emballage actuel pour les circuits courts : ajustement nécessaire de l'offre à la demande locale (en quantité et en variété), contraintes de

mise en place d'une plate-forme logistique, nécessité de changement des pratiques -financières et techniques - de la restauration collective...

Alors, maintenir l'agriculture dans les territoires soumis à pression d'urbanisation ? Certes, mais au-delà des bonnes résolutions et des injonctions grandissantes, cette étude de cas amène à poser les vraies questions :

- comment supporter ou partager les coûts et les risques que les multiples attentes sociales font peser sur les porteurs de projets agricoles innovants (bio, circuits courts, avec trésorerie...) ? Qui paie les coûts, et qui prend les risques de l'innovation ? Qui en bénéficie ?
- quels critères retenir pour choisir les terres protégées et les formes d'agricultures à promouvoir ?

Il s'agit d'un vrai contrat dont les termes sont à poser et à négocier au sein des collectivités locales, en associant largement la population locale au débat. Les échanges d'expériences et l'accompagnement par la recherche pourraient venir renforcer les nombreuses démarches similaires en émergence.

Références

- Agenais AS. et al. 2010.** Une réponse innovante à la pression foncière sur les terres agricoles. Etude la politique de la CCPSMV. Rapport Montpellier Supagro. 27 p. + ann.
- Agreste. 2010.** L'artificialisation atteint 9% du territoire en 2009. *Agreste Primeur*, n°246, juillet 2010. 4 p.
- Balland P., Checaglini P., Lavoux T., Devos P. 2009.** La conservation des terres agricoles littorales. 2009. Rapport IGE/CGEDD n°07/022. 42 p. + ann.
- Balny P., Beth O., Verlach E. 2009.** Protéger les espaces agricoles et naturels face à l'étalement urbain. Rapport du Conseil général de l'agriculture de l'alimentation et des espaces ruraux et du Conseil général de l'environnement et du développement durable. 49 p.
- Bengston D.N., Fletcher J.O., Nelson K.C. 2004.** Public policies for managing urban growth and protecting open space: policy instruments and lessons learned in the United States. *Landscape and urban planning*, vol. 69, p. 271-186.
- Kerselaers E., Rogge E., Dessein J., Lauwers L., Van Huylenbroeck G. 2011.** Prioritising land to be preserved for agriculture: a context-specific value tree. *Land Use Policy*, vol. 28, p. 219-226.
- Commissariat général au développement durable. 2011.** L'artificialisation des sols s'opère aux dépens des terres agricoles. *Le point sur*, n°75, fev. 2011, 4 p.
- Devos P., Napoléone C. (2008).** Pourquoi protéger les terres agricoles ? *Etudes foncières*, n. 133, p. 33-36.
- FNSAFER 2004.** *Livre blanc "La fin des paysages ? Pour une gestion ménagère de nos espaces ruraux"*. Paris : FNSAFER. 49 p.
- Geniaux G., Napoléone C. 2005.** Rente foncière et anticipation dans le périurbain. *Economie et Prévision*, n. 168, p. 77-92.
- IFEN 2003.** L'artificialisation s'étend sur tout le territoire. *Les données de l'environnement*, n. 80, janvier-mars 2003, 4 p.
- Jarrige F., Jouve A-M., Napoleone C. 2003.** Et si le capitalisme patrimonial changeait nos paysages quotidiens ? *Courrier de l'Environnement de l'INRA*, n. 49, p. 13-28.
- Pointereau P., Coulon F. 2009.** Abandon et artificialisation des terres agricoles. *Courrier de l'environnement de l'INRA*, n°57, juillet 2009, p. 109-120.

Terres et territoires 2009. Volet agricole du SCoT du Bassin de vie de Cavaillon - Coustellet - Isle sur la Sorgue. 115 p http://www.scot-cavaillon-coustellet-islesurlasorgue.com/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=0&Itemid=63ed (consulté en 02/2010)

Notes

¹ Perte estimable entre 50 000 et 78 000 ha/an - compte tenu des difficultés d'évaluation de mutation des usages du sol entre les différentes catégories - selon Pointereau et Coulon (2009).

² Le bassin de vie de Cavaillon est composé des communautés de communes des Pays des Sorgues et Monts de Vaucluse, de Cavaillon, de Coustellet et des deux communes d'Orgon et Plan d'Orgon.

³ Critères issus des entretiens avec les porteurs de projet.

⁴ CMD renouvelable une fois, soit une possibilité de retarder à 6 ans le délai de rachat du foncier par les agriculteurs (mais cela rallonge d'autant la nécessité de portage du foncier par la collectivité).

⁵ NB : de nombreuses références bibliographiques sont disponibles sur l'objectivation des méthodes et critères ayant abouti à protéger les terres agricoles (Bengston *et al.*, 2004 ; arbre de décision collaboratif de Kerselaers *et al.*, 2011) mais peu d'éléments existent sur les types d'agriculture à promouvoir.