

Synthèse de la séance :

**OBJECTIF « ZERO ARTIFICIALISATION NETTE » : QUELLE AGRICULTURE
PÉRIURBAINE ?**

par **Philippe CLERGEAU** et **Pierre-Marie TRICAUD**,

Membres correspondants de l'Académie d'agriculture de France

L'Académie d'Agriculture de France a organisé le 14 avril 2021, une séance publique sur le Zéro Artificialisation Nette (ZAN) et les questionnements qu'il soulève dans l'organisation des territoires périurbains. Nous reprenons ici les principaux propos et les suggestions qui y ont été livrés.

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

L'analyse du sujet révèle la nécessité à la fois d'une définition plus précise que celle fournie (« Tout ce qui n'est pas considéré comme Espace Naturel, Agricole ou Forestier (ENAF) est artificialisé ») et d'une identification d'indicateurs et de mesures d'évaluation des composantes d'un territoire d'interface multi-acteur. Pour l'instant, l'agriculture périurbaine semble la grande oubliée dans cet objectif. Les propositions actuelles tendent en effet à vouloir densifier la ville, ce qui peut conduire à supprimer la plupart des espaces de respiration et de biodiversité urbaine, ou à mettre en protection des espaces naturels en périurbain. On n'observe pas de proposition d'organisation de territoire et de planification intégrant l'ensemble des modes d'occupation du sol et des différentes pratiques agricoles, citadines et biodiversitaires qui y sont liées. Par ailleurs, l'agriculture elle-même est facteur d'artificialisation (serres, bâtiments d'élevage, etc.). L'objectif ZAN apparaît donc extrêmement compliqué tant par les enjeux (production alimentaire, préservation de la nature, organisation des trames vertes, qualité vie urbaine, etc.) et la multiplicité des acteurs que par les différentes échelles spatiales à prendre en compte.

Christophe Soulard (INRAE) expose ensuite l'évolution récentes des idées sur la relation ville-campagne. La notion de multifonctionnalité de l'agriculture périurbaine a été mise en avant au début des années 2000, puis s'est effacée au début des années 2010 au profit d'une approche des relations ville-agriculture. Les dynamiques contemporaines de l'agriculture périurbaine sont basées sur une coexistence multiforme et co-évolutive avec la ville. Aujourd'hui ces dynamiques combinent à la fois la multifonctionnalité des exploitations agricoles et la contribution de l'agriculture aux fonctions attendues du territoire périurbain. Les tensions et articulations entre ces deux approches caractérisent les relations qui se tissent

entre acteurs agricoles et acteurs urbains. L'exposé du cas de Montpellier permet de comprendre comment fonctionne un système agraire périurbain viticole, et comment il se trouve progressivement intégrer au territoire métropolitain, d'abord par la logique d'aménagement urbain, puis par la dynamique autour du système alimentaire. Ce cas d'étude, montre que l'objectif de « zéro artificialisation nette » suppose de combiner plusieurs leviers d'action au sein d'une stratégie cohérente articulant plusieurs domaines : le foncier et l'aménagement, l'organisation économique et la logistique des filières, et la stimulation et la mise en synergie d'une pluralité d'initiatives émanant des acteurs locaux.

Claude Napoleone (INRAE) présente ensuite l'importance de la maîtrise foncière dans ce processus. Les impacts négatifs des croissances urbaines ont motivé le régulateur public à doter le champ légal de la maîtrise foncière d'un certain nombre d'outils, outils zonaux centralisés pour les plus récents (ZAP, PAEN) qui s'ajoutent aux dispositifs existants de contrôle des transactions (préemptions Safer) ou outils d'usage des sols (droit d'urbanisme, lois montagne et littoral). Le rythme soutenu des croissances urbaines et le faible recours aux ZAP ou PAEN témoignent des limites de l'exercice institutionnel de régulation : les dynamiques foncières reposent sur des ressorts sociaux et politiques profonds qui tendent à minorer l'efficacité d'actions publiques centralisées ou non consensuelles. Un maire peut interdire la construction mais pas l'attente spéculative dont l'échéance porte quelquefois au-delà des mandats électifs ; un régulateur public peut décider de protéger un usage agricole mais pas d'intervenir sur les prix de marché, fonciers ou des denrées, qui déterminent la pérennité des exploitations. Une décision centralisée est souvent inefficace car elle peine à prendre en compte les spécificités géographiques, politiques ou institutionnelles locales, nombreuses et fondamentales dans la légitimité ressentie de la régulation des usages des sols. Finalement, la protection des espaces agricoles n'est pas un problème appelant automatiquement à des innovations institutionnelles comme les PAEN, mais plutôt un choix public qui se situe dans la sphère du débat entre intérêt privé et valeurs collectives. Donc, plus qu'une inscription dans un PLU ou PLUi, c'est, dans un premier temps, la construction d'un projet agriurbain qui favorisera ensuite des engagements des collectivités en matière de protections foncières agricoles.

David Robin (École d'architecture Clermont-Ferrand) illustre un projet qui a montré son efficacité dans de nombreuses métropoles françaises : le Projet Alimentaire Territorial (PAT). A partir de l'exemple du Grand-Clermont et du PNR du Livradois-Forez (étudié dans le cadre d'un programme de recherche national *POPSU Métropoles 3 «La métropole et les Autres»*), on observe une réciprocité territoriale entre une métropole inscrite en limite d'une vaste plaine céréalière (la Limagne) et un territoire d'élevage bovin de moyenne montagne en difficulté, qui entend créer les conditions d'une transition agricole. Les engagements concernent les reconversions de culture, les politiques de valorisation (transformation des produits), une relocalisation des productions maraîchère arboricole et viticole, une restructuration des circuits de distribution pour une plus grande suffisance alimentaire et une qualité de vie retrouvée. Ces PAT s'inscrivent donc dans une démarche de projets situés qui développe des stratégies territoriales et des formes renouvelées d'organisation agricole.

En conclusion, Pierre-Marie Tricaud (Institut Paris Région) reprend plusieurs idées sur les outils de planification. La mise en œuvre d'outils apparaît toujours dans le champ d'opérations pilotes (ZAP, PAEN, PAT...). D'autres outils existants sont peu mis en œuvre comme l'approche paysage à travers les « fronts urbains », prévus dans le SDRIF de 2013, qui n'étaient pas seulement des limites réglementaires arrêtant l'urbanisation, mais aussi des espaces de projet créant une interface qui devait être stable entre ville et campagne. Enfin, des outils restent à inventer, notamment d'ordre législatif : incitations fiscales, dispositions des SCOT et PLUi... Ces documents d'urbanisme locaux devraient encourager la ville en archipel, avec des unités urbaines identifiées, structurées, séparées par un espace ouvert continu et fonctionnel, comme l'ont déjà fait les SCOT de Rennes, Perpignan ou Strasbourg. Mais il semble bien que ce soit d'abord la construction de projets agriurbains qui favorisera ensuite

des prises de position sur les protections foncières agricoles et l'organisation des paysages périurbains. Les plans de trame verte et bleue pourraient devenir aussi des composantes fortes de structuration des « campagnes urbaines ». Le projet de loi et son décret d'application en cours de discussion ont déjà pris quelques orientations comme la fonctionnalité des sols qui semble opérationnelle. Nous devons espérer que les grandes échelles de planification seront aussi prises en compte.

En résumé, cette séance a rappelé que le périurbain est un territoire complexe, aux interactions multiples, qui doit intégrer les jeux d'échelles de fonctionnement, une organisation paysagère planifiée et la mise en place de stratégies adaptatives ville-campagne. Le ZAN apparaît comme un objectif pouvant permettre de reconsidérer les notions de durabilité des territoires et des paysages anthropisés.