



**« Pour une meilleure prise en compte de  
l'agriculture périurbaine  
et des espaces ouverts périurbains  
par le PSNDR et le CRSN »**

***- La contribution  
de Terres en Villes -***

**20 décembre 2005**

Soumis à une très forte pression urbaine, les espaces agricoles forestiers et naturels périurbains reculent au-delà du raisonnable. Les exploitations agricoles et sylvicoles sont ainsi confrontées à la hausse du prix du foncier, au morcellement de leur outil de travail générateur de coûts supplémentaires, au développement des conflits d'usage, à l'isolement professionnel..., à un ensemble de contraintes spécifiques qui conduit bien souvent à leurs disparitions<sup>1</sup>.

C'est une situation paradoxale puisque, dans le même temps, émergent des demandes urbaines et sociétales nouvelles : demandes de santé publique et de produits de qualité, demandes de « nature en ville », demandes récréatives, demandes d'identité territoriale et culturelle. Ces demandes constituent des atouts intéressants pour les activités économiques mettant en valeur les espaces ouverts comme pour la qualité des équilibres territoriaux. Encore faut-il que les acteurs puissent les saisir !

C'est pourquoi Terres en Villes, réseau français des acteurs des politiques agricoles périurbaines d'agglomération, considère la préparation de la future programmation européenne comme stratégique pour la protection et la mise en valeur de l'agriculture périurbaine, de la forêt périurbaine et des espaces ouverts des agglomérations françaises et européennes.

Aussi Terres en Villes a-t-elle initié dès fin 2004 sa propre réflexion. Pour cela, elle a mobilisé ses instances, a questionné ses membres (13 Intercommunalités d'Agglomération<sup>2</sup> et 13 Chambres départementales d'agriculture), échangé avec les réseaux et institutions européennes engagés dans des réflexions similaires (réseau des Régions périurbaines PURPLE, Arc Latin, Fédénatur, Comité Economique et Social Européen).

Ces travaux préparatoires ont conduit Terres en Villes à présenter une pré-contribution lors du séminaire de Grenoble le 8 Juillet 2005 et a arrêté, après examen des projets du plan stratégique national de développement rural (PSNDR) et du cadre de référence stratégique national (CRSN), *la présente contribution en décembre 2005*.

## **I – Les principes généraux**

### **Une meilleure reconnaissance du fait urbain et périurbain mais encore trop partielle**

*Terres en Villes se félicite que les textes européens et les projets nationaux de PSNDR et de CRSN prennent en compte l'espace urbain et périurbain ainsi que les spécificités de l'agriculture et des espaces non bâtis sous forte pression urbaine.*

Toutefois, cette reconnaissance gagnerait :

- **A être clarifiée dans le projet de PSNDR :** en effet, s'il est dit que les crédits du deuxième pilier de la PAC intéressent l'ensemble du territoire national, la définition retenue de l'espace rural prend en compte la zone rurale et les couronnes périurbaines et

---

<sup>1</sup> Comme en témoignent les analyses de la FN SAFER et les travaux de l'INRA, de l'Ecole Nationale Supérieure du Paysage, du CEMAGREF...

<sup>2</sup> Agen, Amiens, Angers, Aubagne, Le Mans, Lorient, Nantes, Perpignan, Poitiers, Rennes, Saint Etienne, Toulouse, Y Grenoblois.

peut par conséquent laisser entendre que le PSNDR ignore l'agriculture et les espaces ouverts des pôles urbains<sup>3</sup> stricto sensu. Il n'est bien entendu pas possible d'agir significativement en faveur de l'agriculture périurbaine sans prendre en compte les nombreuses exploitations et les espaces non bâtis protégés de la zone urbaine des métropoles et des agglomérations. C'est toute la région urbaine qui doit relever du champ du PSNDR en la matière.

- ***A être déclinée dans les mesures du PSNDR*** : si les orientations générales sont sans équivoque, la préoccupation périurbaine n'est pas suffisamment déclinée dans les 4 axes et dans les mesures proposées. A cet égard, il y aurait lieu, comme dit ci-dessous, de mentionner explicitement cette thématique particulièrement dans l'axe 2 mais aussi dans l'axe 3 et l'axe 4.
- ***A être effectivement reprise dans les programmes opérationnels de la politique de cohésion*** : il conviendrait que ces objectifs concernent l'ensemble des régions françaises qui sont toutes confrontées au développement urbain et que des moyens adéquats soient réservés à ce type de politique.

## **Une mise en exergue des démarches territoriales, démarche Leader et stratégie de développement intégré.**

*Terres en Villes se félicite de l'intégration de la démarche Leader dans la politique de développement rural.*

En effet, la mobilisation en agglomération et en région urbaine de projets Leader en faveur de l'agriculture périurbaine et des espaces ouverts d'agglomération est essentielle à l'émergence de politiques agricoles périurbaines locales et au renforcement des projets agri-urbain existants.

La réalisation de tels projets est la garantie de l'adoption par les agglomérations d'une réelle stratégie de développement intégrée bien mise en exergue dans le CRSN, une stratégie qui n'ignore plus l'agriculture, la sylviculture et les espaces non bâtis comme c'est encore trop souvent le cas des projets d'agglomération.

Enfin la mise en œuvre de projets Leader périurbain sera aussi la garantie d'un projet d'ensemble à même de bien valoriser les crédits mobilisés du FEADER, du FEDER et du FSE, en particulier ceux affectés à la dimension territoriale de la cohésion et du développement durable (cf. SCOT, bonne liaison entre politique de la ville et stratégie d'agglomération) et aux coopérations européennes.

*Pour Terres en Villes, Leader doit donc être l'outil stratégique des politiques d'agglomération en faveur de l'agriculture et des espaces ouverts périurbains qui permette de fédérer les mesures adéquates du PSNDR et du CRSN autour d'un projet global.*

---

<sup>3</sup> Définition INSEE

## **Une territorialisation insuffisante de la définition des priorités et de la gestion des fonds**

Terres en Villes regrette que des modalités différentes de définition des priorités et de gestion des fonds soient retenues par les projets de PSNDR et de CRSN. Cela ne facilitera pas la lisibilité du soutien européen et national, la mise en oeuvre de projets cohérents et une bonne articulation entre les fonds.

*C'est pourquoi Terres en Villes réaffirme qu'il convient de réserver une place plus importante aux régions mais aussi aux départements et aux agglomérations dans la mise en oeuvre de ces politiques, particulièrement en ce qui concerne le second pilier de la PAC.*

## **Une simplification indispensable à la mobilisation des acteurs du développement**

En tout état de cause, il est essentiel de simplifier l'élaboration, l'instruction et la mise en oeuvre de projets financés par plusieurs fonds. Il y a aura tout lieu de s'inspirer des bonnes pratiques de la période précédente de programmation (cf. les guichets uniques notamment).

## **II - Un plan stratégique national de développement rural ouvert dans ses orientations mais encore « frileux » dans l'action**

### **Des axes stratégiques insuffisamment adaptés aux spécificités périurbaines**

#### **Axe 1 « Amélioration de la compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture ».**

Les propositions de l'axe 1 gagneraient à prendre en compte la diversité régionale et les spécificités périurbaines, en particulier en matière d'installation agricole.

#### **Axe 2 « Amélioration de l'environnement et du paysage ».**

L'écriture de cet axe est très décevante pour les acteurs des politiques agricoles périurbaines. En effet, elle est trop réductrice puisqu'elle évoque seulement l'ICHN, Natura 2000 et la directive sur la qualité de l'eau et quelques timides ouvertures comme les opérations territoriales agro-environnementales, le paysage, la charte forestière de territoire.

Cette conception trop réductrice ne permettra pas de favoriser la protection et la mise en valeur des espaces agricoles, forestiers et naturels périurbains ni de faire comprendre aux citoyens l'apport indispensable de l'agriculture à la qualité de vie de la région urbaine. Elle ignore par trop la dimension spatiale et foncière de toute politique agricole et forestière.

*C'est pourquoi Terres en Villes propose :*

- *Que l'agriculture périurbaine et les espaces ouverts périurbains soient explicitement mentionnés comme une priorité de cet axe,*
- *Que cet axe prévoit de financer :*

- *des actions en faveur de l'ingénierie foncière : diagnostic agricole et forestiers, appui méthodologique spécifique à la planification agricole et naturelle, veille foncière,*
- *des actions en faveur de l'intervention foncière en espace agricole, forestier et naturel,*
- *des actions d'aide à la mise en place de la gestion concertée de ces espaces notamment dans le cadre de procédures comme les périmètres d'intervention en faveur des espaces agricoles et naturelles périurbains (Loi sur le développement des Territoires Ruraux) et des zones agricoles protégées (ZAP) : y compris des aides spécifiques à la contractualisation.*

### **Axe 3 « Amélioration de la qualité de vie et encouragement à la diversification des activités économiques».**

L'axe 3 semble bien convenir aux politiques agricoles périurbaines (diversification agricole...) et à la définition de projets de territoire dans des secteurs encore insuffisamment organisés.

*Terres en Villes souhaite qu'une attention particulière soit portée :*

- *aux actions en faveur de l'organisation de la commercialisation en circuits courts et du développement des services agricoles et forestiers,*
- *à la prise en compte de la dimension culturelle dans les politiques agricoles et forestières périurbaines,*
- *à la nécessité d'intégrer la dimension spatiale et foncière dans tout projet de territoire.*

### **Axe 4 « Leader».**

*Comme déjà écrit, Leader est l'entrée prioritaire d'une politique d'agglomération ou de métropole en faveur de l'agriculture et de la gestion des espaces ouverts.*

C'est pourquoi, Terres en Villes souhaite que la démarche Leader puisse mobiliser le plus grand nombre possible de mesures éligibles. Il serait contradictoire de limiter le nombre de mesures alors qu'il s'agit de promouvoir des projets territoriaux intégrés.

Là encore, il devrait être obligatoire d'intégrer dans tout projet Leader une dimension spatiale et foncière.

## **Une différenciation de l'intervention en fonction des territoires encore à encourager**

Terres en Villes rappelle son attachement à l'adoption des règles comparables pour le PSNDR et le CRSN qui donnent toute leur place aux régions, Départements et Agglomérations.

*Elle se félicite de la reconnaissance de la nécessité de l'adaptation régionale/locale dans la plupart des mesures. Cette dernière gagnerait à être encore plus large y compris pour les actions d'accompagnement à l'installation.*

Enfin, sans que cela ait une valeur réglementaire, le projet liste à titre d'exemple des actions type de l'axe 3 pour les différents territoires ruraux. Pour le territoire rural périurbain, il vise quatre mesures mais oublie la mesure en faveur du patrimoine culturel alors qu'elle pourrait répondre à une demande identitaire forte des habitants.

### **III - Un cadre de référence stratégique national ouvert**

Le projet de Cadre de Référence Stratégique National a choisi de ne pas restreindre les thèmes possibles et de laisser aux programmes opérationnels le soin d'afficher des priorités plus resserrées et de déterminer des critères d'éligibilité induisant à une sélectivité forte des projets.

En conséquence, le texte du CRSN apparaît tout à fait intéressant pour prendre en compte la question des espaces ouverts périurbains et des activités qui les mettent en valeur.

Terres en Villes se félicite, par exemple, de la priorité générale en faveur de l'environnement et du développement durable. Elle est également satisfaite que le texte mentionne explicitement la question périurbaine ainsi que la stratégie de développement intégré, la planification urbaine et la question foncière, la liaison entre politique de la ville et agglomération.

Aussi c'est plus la traduction dans les programmes opérationnels de la question des espaces ouverts périurbains qui préoccupe Terres en Villes.

Il s'agit que l'équilibre et le développement des régions urbaines dans tous ses aspects et particulièrement la gouvernance des espaces non bâtis soit un thème systématique des programmes opérationnels et de leurs différents axes, y compris la coopération interrégionale et transnationale. La France et les régions étant confrontées au développement urbain, cette proposition paraît frappée au coin du bon sens.

Il s'agit ensuite que les crédits affectés soient à la hauteur des ambitions.

### **IV - Une proposition d'articulation entre fonds encore ambiguë**

Terres en Villes considère que la question agricole et des espaces ouverts périurbains relève des deux grandes politiques européennes :

- La politique agricole commune et son deuxième pilier,
- La politique de cohésion.

Une bonne articulation des deux politiques et des trois fonds que sont le FEADER, le FEDER et le FSE est donc indispensable à la lisibilité et à la réalisation de programmes intégrés en faveur des espaces ouverts périurbains. Elle passe par l'adoption de règles du jeu claires au niveau européen et national.

L'écriture actuelle pourrait laisser entendre que les zones périurbaines soumises à fortes pressions foncières relève du FEDER en cas de recouvrement entre fonds.

Cette distinction par le territoire n'apparaît pas souhaitable si elle conduisait à la situation passée qui consistait :

- Pour les acteurs du développement régional : à renvoyer la question agricole et des espaces ouverts périurbains à la politique agricole et de développement rural,
- Pour les acteurs du développement rural : à renvoyer cette même question au volet urbain de la politique de développement régional.

*Aussi semble-t-il plus pertinent de distinguer par thématique. Par exemple, on considérerait que l'agricole et le forestier périurbains y compris dans leur dimension spatiale et foncière relèvent du FEADER alors que la planification urbaine relève du CRSN. Il y aurait ensuite lieu de favoriser les synergies entre les priorités du CSRN en matière de planification urbaine et les mesures foncières du PSNDR.*

## **En guise de conclusion ... et pour aller plus loin**

Pour Terres en Villes, la préparation de la programmation européenne 2007 – 2013 restera comme l'acte de reconnaissance du fait périurbain et des spécificités de l'agriculture et des espaces ouverts périurbains.

La déclinaison opérationnelle est et sera encore insuffisante. Il convient notamment en partenariat avec des réseaux comme PURPLE d'apporter à la France comme à l'Europe les analyses et les propositions qui prépareront les prochaines échéances.

*C'est pourquoi Terres en Villes :*

- *Souhaite que les crédits affectés soient à la hauteur des ambitions,*
- *Envisage, si les textes le permettent, de favoriser une expérimentation de projets Leader en faveur de l'agriculture et de la gestion des espaces ouverts périurbains et d'y apporter sa contribution,*
- *Envisage de faciliter les coopérations interrégionales et transnationales sur ces thèmes,*
- *Souhaite participer au réseau rural français*

*Maison des Agriculteurs  
BP 2608  
38036 GRENOBLE CEDEX  
Tél : 04 76 20 68 31 – Fax : 04 76 40 38 44  
Web : terresenvilles.org  
Email : serge.bonnefoy@terresenvilles.org*