

Les métropoles lilloise et nantaise au prisme du foncier agricole

De quelle façon le foncier agricole s'intègre-t-il dans les projets urbains des métropoles françaises ? À partir des exemples de la création d'une zone horticole et maraîchère dans la métropole lilloise et du traitement des friches agricoles dans la métropole nantaise, cet article interroge les procédures d'appropriation du foncier agricole par les collectivités territoriales et nous apporte un éclairage sur les engagements métropolitains dans la gouvernance foncière et environnementale.



avec les renforcements et élargissements successifs des compétences des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), la question foncière agricole change d'échelle de gestion (de la commune au groupement de communes) et s'inscrit davantage aujourd'hui dans une logique de projets de territoire. Même s'il n'existe pas de compétence « agriculture », les EPCI deviennent des acteurs du devenir de ce foncier. Ce dernier se voit ainsi attribuer des valeurs nouvelles ou revisitées qui en justifient pleinement la mise à contribution dans les projets de villes. Pour autant, on peut s'interroger sur les processus à l'œuvre, et ce qui les sous-tend, notamment sur le rôle d'acteurs extérieurs à la production agricole qui appréhendent ce foncier avec d'autres motivations et attentes.

Deux terrains complémentaires vont ici servir de fil conducteur à l'étude, les métropoles de Lille et de Nantes. Toutes deux mobilisent le foncier agricole en tant que ressource à portée alimentaire dans le cadre de démarches emblématiques : création d'une zone maraîchère à Lille et reconquête/valorisation des friches agricoles à Nantes. La conception de tels projets urbains devant beaucoup aux acteurs qui s'en saisissent, c'est une approche « actorielle » qui sera privilégiée.

Dans un premier temps, l'évolution de la prise en compte du foncier agricole sera rapidement brossée depuis les années 1970 à l'échelle de la France et, en particulier, des deux métropoles. Dans un second temps, l'analyse des deux exemples métropolitains permettra de souligner leurs similitudes, mais aussi leurs spécificités. Cette mise en regard et les divergences repérées (natures des projets, modalités de mise en œuvre, argumentaires et

acteurs) nous amèneront enfin à interroger la portée des politiques publiques urbaines de revalorisation des productions alimentaires de proximité.

Du (re)nouveau de la question foncière

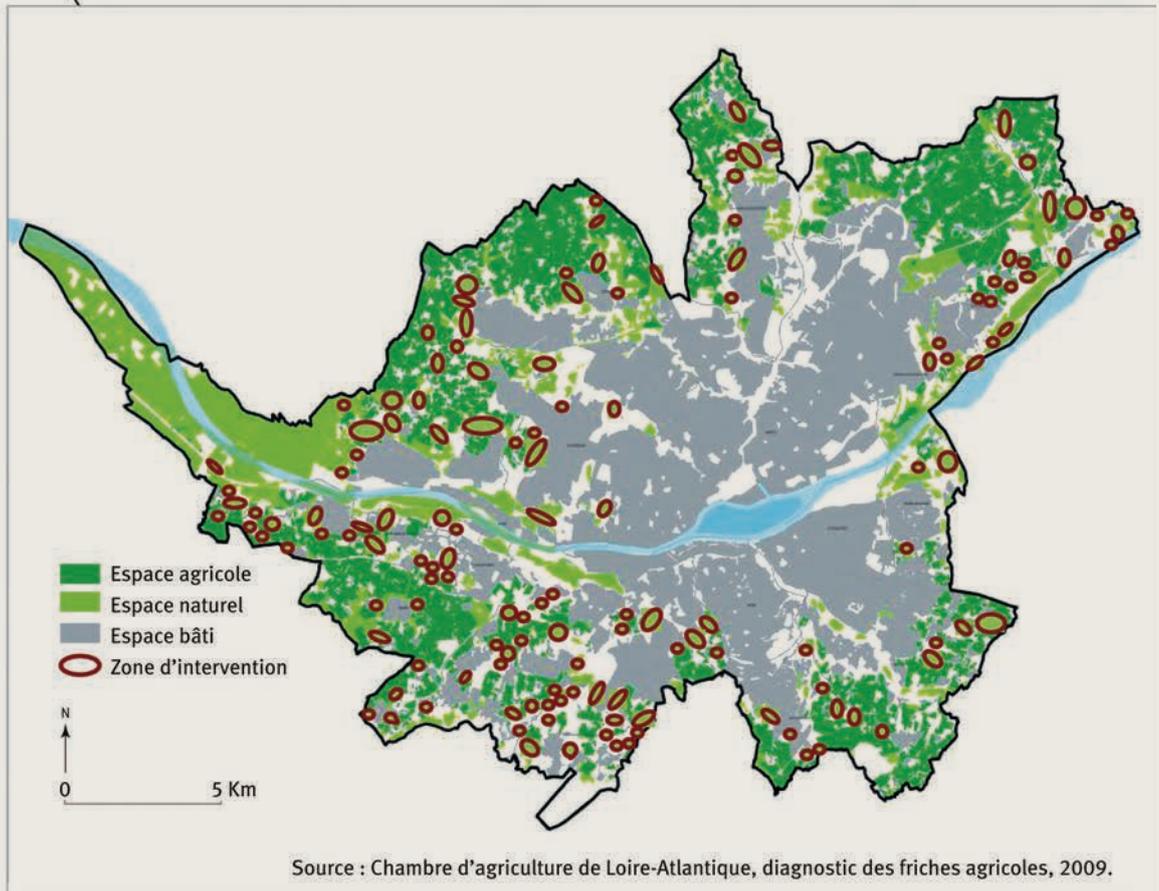
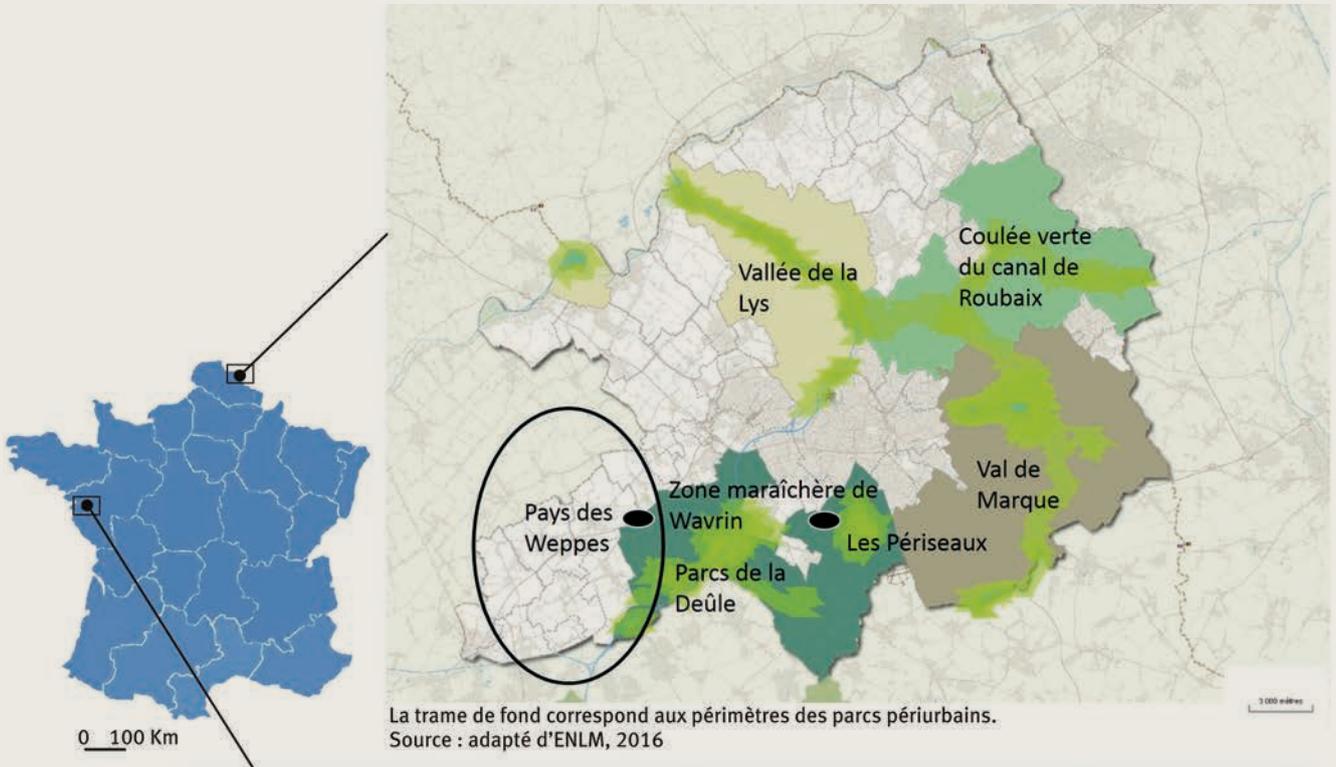
Dans cette première partie, il est question dans un premier temps de revenir sur l'importance de la prise en compte du jeu d'acteurs et de l'interrelation entre nature et alimentation quant au traitement contemporain de la question foncière agricole. Dans un second temps, les structures administratives, foncières et agricoles des deux métropoles étudiées sont présentées pour en souligner les différences, ainsi que la précocité des actions menées.

Foncier agricole et projets de territoire

Après « un trou d'air » durant les années 1980, les travaux de recherche sur le foncier agricole sont actuellement au moins aussi nombreux et diversifiés que durant la fin des années 1960. On note néanmoins un changement d'approche. Aux préoccupations plus thématiques à partir du milieu des années 1970 (remembrement, etc.), succèdent des préoccupations relatives aux acteurs du territoire (Schmitt, 2009). Cette résurgence de la question foncière est notamment illustrée par les débats parlementaires : environ 12 % des rapports de l'Assemblée Nationale durant la onzième législature (1997-2001) y faisaient plus ou moins référence ; environ un tiers des rapports de la dernière législature achevée (2007-2012) en traitaient avec d'ailleurs des récurrences plus nombreuses et plus détaillées¹.

1. Au 1^{er} mai 2015, environ un quart des rapports parlementaires de la quatorzième législature en font mention.

1 Enjeux fonciers et agricoles des deux métropoles étudiées : Lille (en haut) et Nantes (en bas).



► Le doublement du prix moyen des maisons et appartements sur les marchés immobiliers selon les agglomérations depuis environ une décennie explique sans doute ce renouveau, dans la mesure où la charge de la parcelle à bâtir équivaut en moyenne entre un tiers et 50 % de la valeur d'échange d'un bien. Peut-être aussi, comme le soulignait Yann Gérard dans la revue « Foncier en débat » de septembre 2014, que la diminution des prix sur les marchés immobiliers est bien moins forte en France que dans les pays voisins (Italie, Espagne, etc.). Cette stagnation relative laisse à penser que les politiques et actions publiques de ces dernières années n'ont pas totalement eu les effets escomptés, notamment en ce qui concerne la diminution du taux d'effort des ménages lors de l'accession à la propriété. Rappelons peut-être aussi, que les marchés fonciers et immobiliers représentent entre 10 et 15 % du produit intérieur brut depuis le début des années 2000 et que cette forte proportion est inédite dans l'histoire de la statistique économique.

Au-delà de la valeur d'échange, les « valeurs » accordées au foncier agricole interpellent aussi. Considérées depuis l'après-guerre comme un gisement de foncier urbanisable, support du processus de dilatation des agglomérations, les terres agricoles dans les périphéries urbaines sont plutôt abordées depuis les années 2000 en tant qu'« infrastructure verte ouverte à tous » (Poulot, 2013) ou en tant que supports à la satisfaction de « nouveaux désirs de nature des citoyens » (Torre, 2014). Offrant une hétérogénéité d'objets et de fonctions, d'aspects d'entre-deux ou de marge, ces espaces dotés de nouvelles valeurs suscitent alors des tensions ou des rapports de force inédits. À la jonction d'intérêts individuels et collectifs, ce foncier apparaît complexe et difficile à mobiliser, notamment dans sa contribution à la construction d'un projet territorial local, même si les praticiens du développement territorial lui reconnaissent une « utilité » au travers de fonctions élargies : renouvellement des liens urbain/rural, redécouverte de la finalité alimentaire. Aujourd'hui, les deux enjeux de nature et d'alimentation sont ainsi au cœur de nombreux projets territoriaux agri-urbains, notamment dans les métropoles lilloise et nantaise.

Comparer des métropoles à la structure et à la politique foncière sensiblement différentes

La comparaison des métropoles lilloise et nantaise ne repose pas sur des critères de proximité démographique (la métropole européenne de Lille – MEL – compte deux fois plus d'habitants que Nantes métropole – NM) ou administratifs² (NM regroupe 24 communes contre 85 communes pour la MEL). Leurs systèmes agricoles (1 099 exploitations à Nantes et 775 à Lille : Recensement général de l'Agriculture, 2010) sont également dissemblables.

Pour autant, ces deux territoires ont conduit dès les années 1970 des réflexions et/ou des actions en faveur de la pérennité des espaces ouverts agricoles. Ils ont ainsi initié des collaborations plus ou moins pérennes, fluctuantes dans le temps, en particulier entre les collectivités locales et les chambres d'agriculture. C'est ce jeu d'acteurs original, qui conforte ou à l'inverse entrave des projets dont les finalités incluent un rapprochement nature/agriculture (pour palier la faible présence d'espaces verts dans la métropole lilloise), la préservation de la viabilité économique d'une agriculture plus ou moins productiviste dans les deux métropoles (sur Lille, avec des projets spécifiques de type « maraîchage en Weppes »³). Par manque de relais politique ou en raison d'oppositions fortes, toutes les démarches initiées n'ont pu aboutir, mais l'impulsion persiste. De fait, ces deux métropoles sont toujours à la recherche de « bonnes pratiques » et de solutions pour le maintien des espaces agricoles, reproductibles et exemplaires par leur dimension multifonctionnelle. Depuis le début des années 2000, mais de manière divergente, s'y opère une réappropriation des terres agricoles en vue de finalités récréatives puis alimentaires, dans un contexte de prise en considération des aspirations sociales et citadines, mais également agricoles (figure 1).

Des expérimentations sensiblement différentes pour des registres argumentaires similaires

Les contextes historique et territorial des deux métropoles doivent être pris en compte dans les expérimentations agricoles locales menées, le projet (bien amorcé) de création d'une zone maraîchère sur la commune de Wavrin au sud-est de Lille d'une part, la politique de valorisation des friches agricoles dans la métropole nantaise d'autre part. Les situations foncières locales, les étapes d'élaboration des documents d'urbanisme et les jeux d'acteurs conditionnent très largement la façon dont l'attention sera portée au foncier agricole. Nous avons ainsi analysé les documents de planification et d'urbanisme des deux métropoles (du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme au schéma de cohérence territoriale, du plan d'occupation des sols au plan local d'urbanisme), et avons mené une vingtaine d'entretiens semi-directifs auprès d'élus et d'agents des collectivités locales et des chambres d'agriculture, d'exploitants agricoles et, dans certains cas, de propriétaires fonciers entre 2013 et 2014. Le tableau 1 résume la démarche méthodologique menée.

Cette approche comparative a été réalisée à l'échelle du périmètre des deux métropoles en les resituant par rapport au contexte national. Puis un approfondissement a été réalisé par une phase qualitative, sur la thématique de la zone lotie à Wavrin, et des friches agricoles sur Nantes métropole.

2. Des précisions sur l'évolution administrative des terrains. Pour Lille : avant de devenir une métropole au 1^{er} janvier 2015 (MEL), elle obtient le statut de communauté urbaine en 1968 (LMCU). Pour Nantes : avant de devenir une communauté urbaine en 2001 (CUN), puis une métropole au 1^{er} janvier 2015 (NM), les communes de la CUN étaient regroupées en un district à fiscalité propre depuis 1992.

3. Wavrin fait partie du pays des Weppes. Dans ce territoire a été signée en 2003 une convention « maraîchage en Weppes » entre le Pôle légume région Nord et LMCU pour l'accompagnement des initiatives locales de vente collective, la création d'une pépinière d'entreprises maraîchères.

Lille : une politique de filière complémentaire des projets de parcs périurbains antérieurs

En 2009, la communauté urbaine de Lille (LMCU) et le Groupement des agriculteurs biologiques du Nord-Pas-de-Calais signent une convention visant au développement de l'agriculture biologique (AB), notamment dans le secteur sud de l'agglomération concentrant approximativement un tiers de la ressource en eau de la métropole. L'objectif est également de proposer des produits locaux dans la restauration collective. Bien que non reconduite à l'identique en 2014/2015, cette convention est toutefois la première contribution directe à l'alimentation de la ville en produits agricoles biologiques. Avec pour objectif d'approfondir les pistes d'approvisionnement de la ville en produits locaux, ambition explicitement exposée dans le projet Caap'Agglo, LMCU s'est particulièrement mobilisée depuis 2013 dans la création d'une zone maraîchère et horticole à Wavrin pouvant couvrir à terme 47 ha au sud-ouest de Lille. Cette surface est issue de réserves foncières initialement constituées pour l'élargissement d'une route nationale (photo 1).

La maîtrise foncière a été assurée par le biais de la Safer (Société d'aménagement foncier et d'établissement rural), avec pour partie des parcelles mises en réserve à la demande de LMCU. De plus, la collectivité a équipé le foncier agricole (forage et réseau d'irrigation, hangar modulable, station de lavage du matériel...), et a mis sur le marché par appels à projet des exploitations « clef-en-main ».

La constitution de telles entités peut faire penser aux « domaines agricoles » constitués dans les années 1970 au sein de l'actuelle communauté de communes du Plateau briard (Darly, 2012). La zone de Wavrin est cependant sensiblement différente dans la mesure où il ne s'agit pas de compenser des pertes foncières. LMCU puis la MEL ont eu pour objectif de favoriser l'accès à la terre à de jeunes exploitants dans le cadre d'une politique de création d'exploitations nouvelles et de renforcement de la production locale, tout en imposant un principe de certification environnementale de niveau 3 aux exploitants⁴ (promotion d'itinéraires techniques conformes aux aspirations citoyennes actuelles).

La zone de Wavrin correspond donc à une politique de filière co-construite par LMCU puis la MEL et les acteurs

1 Quarante-sept hectares dédiés à la création de nouvelles exploitations maraîchères et horticoles.



© N. Rouget (mai 2015)

agricoles, qui succède aux expérimentations impulsées à la fin des années 1990 au sein de « parcs périurbains » en périphérie de Lille (Rouget, 2012). Dans ces parcs, à partir des années 2000, une politique d'intégration paysagère et la participation à des réseaux de fermes ont été proposées aux agriculteurs, dans une logique de marketing territorial et d'incitation à la diversification agricole. De plus, des engagements ont été pris en matière de maintien du foncier agricole, comme pour les 200 ha du site des Périsseaux (enclave agricole dans le tissu urbain du sud lillois, voir figure 1) qui ont été classés en zone agricole au plan local d'urbanisme. Le site, ouvert au public, est jalonné de chemins de randonnée devenant en soi un site événementiel et multifonctionnel.

4. Le décret n°2011-694 du 20 juin 2011 du code rural relatif à la certification environnementale des exploitations agricoles décline trois niveaux d'exigence. Le plus élevé est qualifié de « haute valeur environnementale », et est fondé sur des indicateurs de résultats relatifs à la biodiversité, la stratégie phytosanitaire, la gestion de la fertilisation et de l'irrigation.

1 Méthode d'analyse comparative des similitudes et divergences dans l'étude du foncier agricole des métropoles lilloise et nantaise.

Lille → Nantes →	Constat préalable	<ul style="list-style-type: none"> • Similitudes : persistance des ambitions au cours du temps et aspirations contemporaines communes. • Divergences : système productif, enjeux identifiés et méthodes d'action.
Contexte national ↓	Approche quantitative	<ul style="list-style-type: none"> • Évolution de la structure démographique (RGP). • Évolution de la structure du système productif (RGA). • Évolution du zonage réglementaire (SD, SCoT, POS et PLU).
Tendances nationales	Approche qualitative	<ul style="list-style-type: none"> • Évolution des fonctions assignées au foncier agricole dans les documents d'urbanisme (PADD, rapports...). • Évolution des valeurs portées sur le foncier agricole (entretiens semi-directifs : chambre consulaire, agriculteurs, intercommunalités...).
Évolution du contexte législatif		
Évolution des compétences des acteurs		

📍 Restauration agricole sur le site du Prévert à Saint-Léger-les-Vignes : un enjeu pour une zone de marais.



© B. Batard (2013)

▶ Nantes : une politique de valorisation des friches agricoles

Dans un contexte aussi contraint que sur Lille et de recherche de nouvelles terres agricoles exploitables, l'expérimentation foncière conduite sur Nantes répond à une spécificité locale : la présence de friches agricoles au sein de la métropole à partir des années 1970. Dès cette période, des friches en « attente de changement d'usage » se diffusent dans l'ensemble de ce périmètre en raison notamment de la non-adoption du schéma d'aménagement à la fin de ces années 1970 (nombreux désaccords entre acteurs). Par la suite, des friches de déprise ou d'abandon (réforme de 1992 de la politique agricole commune, crise viticole locale) se propagent aussi au nord de la Loire après s'être limitées au sud.

Malgré une prise de conscience politique du sujet foncier (Le Caro *et al.*, 2010), les premières actions n'interviennent qu'à partir des années 1990 et émanent du monde agricole. Ainsi, un groupe d'agriculteurs situé au nord de Nantes constitue en 1993 une association pour la défense de l'agriculture (ADA), puis en 1994 une association foncière agricole (AFA)⁵. Cette dernière contribue à la remise en culture de 75 ha. Dissoute en 1999, l'ADA renaît comme société civile d'exploitation agricole (SCEA) Nord-Loire avec l'association des jeunes agriculteurs d'Héric (commune à une vingtaine de kilomètres au nord de Nantes). Elle poursuit cet enjeu foncier jusqu'en 2013, avant la création de la société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) Nord-Loire.

La société civile prend alors le relais en Sud-Loire. En 1997, sur la commune de Bouguenais (à une quinzaine de kilomètres au sud-ouest de Nantes), les membres de l'association AIRE (Actions initiatives rurales et sylvicoles) souhaitent maintenir une agriculture pérenne mal-

gré le recul de la polyculture-viticulture. Pour y parvenir, ils rencontrent les propriétaires de terres en friche pour leur faire signer une lettre d'engagement de remise en production. En 1999 puis en 2008, ils contribuent à la création de deux AFA.

Ce n'est qu'à la fin des années 1990 que des instances s'emparent réellement de la question avec pour objectif de conforter une agriculture qui peut nourrir la ville. Les communes de la CUN, la CUN et la chambre d'agriculture formalisent une stratégie d'expansion des surfaces agricoles par la remise en culture de friches à grande échelle, en vue d'installer de nouveaux exploitants ou d'agrandir des exploitations préexistantes. S'appuyant sur les initiatives antérieures, cette démarche originale associe systématiquement les trois catégories d'acteurs. Pour faciliter l'opérationnalité, un protocole est signé entre le district et la chambre d'agriculture. La première réalisation d'envergure consiste en un diagnostic à la parcelle conduit entre 2007 et 2009, qui a permis d'identifier 3 700 ha de friches de moins de six ans et 1 500 ha occupés par des chevaux de loisir sur de petites surfaces souvent en location⁶ (alors que le schéma de cohérence territoriale retient 15 900 ha de terres à vocation agricole). Courant 2010, la seconde étape a consisté en une phase de co-construction du programme d'action associant une pluralité d'acteurs des collectivités et

5. Concomitamment et sous l'impulsion de la chambre d'agriculture, d'autres AFA sont mises en place à Saint-Aubin-des-Châteaux (1993-1998), Erbray (1995-1998), Bouguenais, Le Pellerin et Saint-Jean-de-Boiseau (2012).

6. Les parcelles à chevaux sont considérées comme étant en enrichissement latent.

du monde agricole lors de réunions participatives (qui se poursuivent depuis : cent par an en moyenne). Les 155 zones en friches délimitées (figure 1) ont été réparties en 43 puis 83 zones prioritaires représentant 800 ha. La troisième phase qui voit des opérations concrètes de défrichage et de réutilisation des terres débute en 2011, et fin 2014, 51 défrichages et/ou projets opérationnels ont été menés sur 450 ha (photo 2) au profit de 12 installations notamment. Pour ces dernières, même si une production agro-biologique n'est pas exigée des acteurs institutionnels, elle l'est souvent de la part des propriétaires sollicités.

Conclusion

Les métropoles étudiées, identifiées pour la précocité des réflexions en matière de réappropriation de l'espace agricole, soulignent des voies et des méthodes différentes adoptées en fonction de contextes locaux. Pour les collectivités en particulier, de « simple » gisement dévolu à l'extension du bâti urbain, ce foncier acquiert une valeur nourricière dans un contexte qui croise tout à la fois des préoccupations urbanistiques, environnementales, alimentaires et sanitaires. Ce glissement induit des politiques d'intégration du foncier agricole dans l'espace de la cité, dynamique d'ampleur pour le moins européenne. Si à Lille, les acteurs clés sont des institutions et des collectivités locales, à Nantes, l'initiative en mobilise une plus grande diversité, dont la société civile et les associations privées qui en émanent. Ces modalités différenciées de processus descendant et ascendant, traduisent des déclinaisons locales d'une intention d'ordre général. Ainsi, le foncier est tout d'abord à nouveau perçu et mobilisé par les praticiens du développement territorial comme une ressource locale du projet métropolitain. Malgré les ambitions communes, il a suscité néanmoins des réponses spécifiques à Nantes et à Lille. Le foncier agricole devient par ailleurs davantage un objet d'argumentation, mobilisé en fonction des intérêts propres à chaque catégorie d'acteurs (il s'agit de maintenir des espaces agricoles vivants, de développer des productions à haute valeur environnementale, etc.). Doit-on y voir une légitimation d'une emprise foncière urbaine

nécessaire à la production alimentaire, ou au contraire pouvons-nous déceler un risque de surimposition des fonctions susceptibles de limiter l'efficacité des dispositifs mis en œuvre hier et aujourd'hui ?

Ces dispositifs apportent des solutions. Celles-ci apparaissent cependant somme toute de faible ampleur face aux enjeux de relocalisation alimentaire. Pour autant, les acteurs impliqués (associations foncières à Nantes⁷ et collectivités locales à Lille⁸) mènent une stratégie offensive de communication. On peut donc penser que pour l'instant, ces expérimentations représentent des étendards qui préfigurent une autre manière de faire dans un domaine en devenir, l'alimentation de proximité pour des villes en extension. ■

Les auteurs

Guillaume SCHMITT et Nicolas ROUGET

COMUE LNF-UVHC, EA 4343 CALHISTE,
Campus Mont Houy,
F-59313 Valenciennes Cedex 9, France

✉ schmitt_guillaume@yahoo.fr

✉ Nicolas.Rouget@univ-valenciennes.fr

Christine MARGETIC

UMR CNRS 6590 ESO, Université de Nantes,
Bâtiment Igarun, BP 81227,
F-44312 Nantes Cedex 03, France

✉ christine.margetic@univ-nantes.fr

7. Par exemple, l'AFA de Bouguenais est régulièrement citée en référence dans des projets analogues (collectif agricole de l'Île d'Yeu, via l'association Terre de liens...).

8. La zone de Wavrin est présentée comme « un site d'excellence de l'agriculture et de l'alimentation » (p. 10) dans le livre de fin de mandat à la présidence de la MEL de Martine Aubry, « La Métropole européenne de Lille l'excellence au service de tous ses habitants ».

EN SAVOIR PLUS...

✉ **DARLY, S.**, 2012, « Le partage de la terre agricole, entre conflits fonciers et projet collectif (l'exemple des domaines agricoles du Plateau briard) », in PAPY, F., *Nouveaux rapports à la nature dans les campagnes*, Chapitre 2, Éditions Quæ « Indisciplines », p. 41-53.

✉ **LE CARO, Y., PIERRE, G., MARGETIC, C.**, 2010, *Le statut social de la terre agricole dans un espace rural en voie d'urbanisation, le Coglais (Bretagne). Intérêt et limites d'enquêtes par groupes de discussion*, Aoste, colloque ASRDLF-AISRE, Identité, qualité et compétitivité territoriale, 20-22 septembre, http://asrdlf2010.let.fr/documents/papiers/S5/LeCaro_176.pdf

✉ **POULOT, M.**, 2013, *Du vert dans le périurbain*, EspacesTemps.net, <http://www.espacestems.net/articles/du-vert-dans-le-periurbain-les-espaces-ouverts-une-hybridation-de-lespace-public/>

✉ **ROUGET, N.**, 2012, « La métropole lilloise et son agriculture : une gouvernance partagée des espaces périurbains : les exemples des parcs de la Deûle et du Val de Marque », in : *BiodiverCités. Les aires protégées urbaines, des laboratoires grandeur nature*, Collection Tierces Natures, Éditions Le Manuscrit, Paris.

✉ **SCHMITT, G.**, 2009, *Valeurs et usages de l'espace : approches méthodologiques des dynamiques foncières dans la région Nord-Pas de Calais*, Thèse de doctorat en Géographie, aménagement de l'espace et urbanisme, Université de Lille 1, 491 p.

✉ **TORRE, A.**, 2014, Introduction au dossier Nature et agriculture pour la ville, *DEMETER 2013*, p. 91-112.