

## L'AGRICULTURE DE PROXIMITÉ FACE AUX ENJEUX FONCIERS. QUELQUES RÉFLEXIONS À PARTIR DU CAS FRANCILIEN

**André Torre**

**ERES** | *Espaces et sociétés*

2014/3 - n° 158  
pages 31 à 48

**ISSN 0014-0481**

Article disponible en ligne à l'adresse:

-----  
<http://www.cairn.info/revue-espaces-et-societes-2014-3-page-31.htm>  
-----

Pour citer cet article :

-----  
Torre André, « L'agriculture de proximité face aux enjeux fonciers. Quelques réflexions à partir du cas francilien », *Espaces et sociétés*, 2014/3 n° 158, p. 31-48. DOI : 10.3917/esp.158.0031  
-----

Distribution électronique Cairn.info pour ERES.

© ERES. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.



# L'agriculture de proximité face aux enjeux fonciers Quelques réflexions à partir du cas francilien

André Torre

Alors que la notion de nature s'est imposée à la fois sur l'agenda des politiques et dans les revendications des habitants des villes, se manifeste depuis quelques années un regain d'intérêt pour la question de l'agriculture dans et à proximité de la cité. Ce processus, qui fait les beaux jours des magazines, les titres de différentes émissions télévisées, et qui suscite le débat sur Internet, ne doit cependant pas être envisagé avec trop de naïveté. Souvent approprié par des populations appartenant aux CSP supérieures, il peut être considéré sous nos latitudes comme la résurgence de formes anciennes de liens entre la ville et son *hinterland*, ou encore se présenter plus simplement comme la poursuite d'une activité agricole qui ne s'est jamais ralentie dans les pays émergents et du Tiers-Monde.

Mais le phénomène mérite pourtant que l'on s'y arrête, ne serait-ce que parce que de nouvelles formes d'organisation, souvent innovantes, voient le jour dans ce cadre, et aussi parce que la place de l'agriculture se voit fortement

---

André Torre, directeur de recherche, Équipe Proximités, UMR SAD-APT, INRA – Agroparistech  
torre@agroparistech.fr

réinterrogée, tout comme le rôle à venir de la profession agricole. Il n'est pas non plus aussi consensuel ou fédérateur que le laisse penser son exposition médiatique, et derrière la figure iconographique de l'agriculteur en circuits courts, de l'AMAP ou du panier de biens, se cachent souvent celles du propriétaire foncier et du promoteur, ainsi que l'opposition entre des visions antagonistes de l'aménagement des espaces à proximité des villes, portées par les aménageurs et les résidents des zones périurbaines.

L'objectif de cet article est d'apporter un point de vue sur la faisabilité de l'agriculture de proximité et sa pertinence en zones périurbaines. Il ne s'agit pas seulement d'examiner les caractéristiques de cette agriculture et de juger des possibilités d'exercice en milieu sous forte contrainte, mais encore de réfléchir sur la question de la disponibilité des terres et de l'acceptation de cette activité par les populations. En effet, et au-delà de l'engouement provoqué par l'installation de l'agriculture urbaine, c'est d'abord la question de l'alimentation de la ville qui est posée. Mais très rapidement vient s'imposer une autre dimension, qui fait davantage référence au cadre de vie : l'agriculture en bordure de la ville est souvent considérée par les urbains comme un élément de confort, en raison de ses qualités paysagères, ou de sa faculté supposée à contenir les effets de l'étalement urbain, au risque d'une indifférenciation des catégories de nature et d'agriculture.

Nous commençons par traiter de la question de l'agriculture de proximité, en rappelant ses principales caractéristiques à partir de quelques notions, puis en considérant la question de l'occupation des sols, avant de revenir sur les contraintes et opportunités offertes à l'activité agricole par la proximité urbaine (I). Nous abordons ensuite le sujet principal de notre étude, la région Île-de-France, en commençant par décrire son activité agricole et agro-alimentaire, avant d'examiner la question des circuits agricoles et de montrer à quel point la problématique du foncier agricole s'avère prégnante dans cette zone (II). Enfin, nous proposons une analyse des évolutions du foncier agricole francilien à partir de l'étude des conflits d'usage, révélateurs des évolutions des oppositions et des intérêts liés au processus d'étalement urbain (III). Nous montrons ainsi à quel point la conflictualité des espaces à proximité de la ville se trouve liée, non pas à l'activité agricole proprement dite, mais à la problématique d'usage et aux anticipations de reconversion des terres agricoles<sup>1</sup>.

## HEURS ET MALHEURS DES AGRICULTURES DE PROXIMITÉ

Le terme d'agriculture urbaine ou périurbaine, qui désigne les activités agricoles localisées dans la cité ou à sa périphérie, englobe également

---

1. L'auteur remercie les rapporteurs anonymes, Bernard Barraqué et Leïla Kebir pour leurs remarques précises, qui ont conduit à une refonte totale de l'article, ainsi que Jean-Baptiste Traversac, qui a participé à des versions antérieures de ce travail.

l'agriculture dont les produits sont majoritairement destinés à la ville et qui se trouve localisée sur des sols ou des terrains pour lesquels existe une alternative entre un usage agricole et un usage non agricole des ressources (Moustier et Fall, 2004). Cette définition tient ainsi compte de la confrontation entre deux grandes catégories de préoccupations, qui concernent respectivement l'alimentation des villes par une agriculture de proximité, et l'occupation des sols, soumis à des concurrences, des complémentarités et des conflits éventuels avec d'autres activités au service de la ville comme la construction d'habitations ou d'immeubles de bureaux, d'infrastructures de transport ou de traitement des déchets, la production industrielle, voire la construction ou le maintien d'espaces de loisir et de nature.

### *Circuits courts et agriculture de proximité*

Il est sans doute vain de faire une distinction entre les notions d'agriculture urbaine<sup>2</sup> et périurbaine<sup>3</sup>, aux définitions souvent proches, étroitement mêlées et utilisées de manière peu discriminée par différents auteurs. Ne serait-ce que parce que la validité de la séparation fine entre les notions d'urbain et de périurbain est souvent remise en question par les analyses de la ville comme par les réalités statistiques (Voir Soulard et *al.*, 2011 ; ou Loudiyi et *al.*, 2011). Il apparaît toutefois utile de distinguer l'agriculture de proximité de la ville, qui se situe à sa périphérie, et l'agriculture en ville qui se développe au sein même de celle-ci, en raison de la différence des espaces concernés, en particulier en termes de densité : si la première est confrontée principalement à une problématique de conservation ou sauvegarde face à l'avancée du front urbain, la seconde est depuis maintenant quelques années plutôt en phase de reconquête de l'espace urbain.

L'agriculture de proximité de la ville est localisée sur les franges ou à proximité de la ville, avec l'objectif de contribuer à l'alimentation de cette dernière. Elle a manifesté une inventivité et une capacité d'innovation très forte au cours des dernières années, en particulier avec la mise en place des circuits courts de proximité, de formes nouvelles ou renouvelées d'agriculture, mais plus encore d'acheminement des biens agricoles, avec une prédominance du maraîchage et des méthodes de production dites alternatives. Si ces circuits relèvent majoritairement des ventes sur les marchés de plein-vent, il peut s'agir de vente directe à la ferme, de cueillette, de paniers mis à disposition des consommateurs, ou encore de vente par Internet, et de plus en plus dans des grandes et moyennes surfaces ou dans la restauration collective.

---

2. Voir Torre, 2013, Demeter.

3. Voir le site du RUAF (Resource centers on Urban Agriculture and Food security), qui a pour objectif de fournir assistance, soutien technique et recommandations politiques dans ce domaine aux autorités locales et nationales et aux autres acteurs locaux. <http://www.ruaf.org/>

Les circuits courts apparaissent en partie comme la revitalisation de formes anciennes de relations entre la ville et les agricultures périphériques, qui prenaient la forme de ceintures maraîchères ou fruitières des pôles urbains (pensons aux vergers de Chambourcy ou au Potager du Roy à Versailles), et de rencontre de la ville sur les marchés en plein vent hebdomadaires de la plupart des villes et des bourgs. Ils s'en distinguent néanmoins par leurs innovations logistiques et plus encore par les motivations de leurs créateurs. Aujourd'hui, on peut les lier à deux caractéristiques principales, associées ou non au sein du même système d'organisation et liées au caractère ambigu de leur dénomination :

- une faible distance par rapport à la ville (le circuit est court car le produit parcourt peu de kilomètres pour être acheminé aux consommateurs) ;
- un faible nombre d'intermédiaires (le circuit est court car la chaîne de production et de mise à disposition des consommateurs ne comporte que peu ou pas d'intermédiaires).

L'agriculture de proximité des villes se développe en réponse à la demande d'urbains, souvent issus de la classe moyenne supérieure, qui désirent toujours plus consommer des biens alimentaires dont ils connaissent l'origine, voire le producteur, et manifestent le souci de l'impact environnemental de leur consommation quotidienne. Leur essor est le reflet de mutations en cours dans la relation que les habitants des pays industrialisés, et tout particulièrement les urbains, entretiennent avec l'alimentation et la nature (Maréchal, 2007 ; Lamine, 2008).

Enfin, en facilitant le dialogue entre producteurs et consommateurs les circuits courts participent de la réévaluation de l'agriculture dans notre société. Alors que les productions industrielles et la grande distribution favorisent les chaînes de production longues qui masquent l'identité des terroirs et des producteurs, les circuits courts portent les questions fondamentales du devenir de l'agriculture, mais aussi les interrogations sur l'occupation des sols et les stratégies foncières, voire l'aménagement des bordures de la ville.

### ***La question de l'occupation des sols***

Les franges urbaines, ou les abords immédiats des villes, font l'objet d'une intense concurrence en matière d'occupation des sols et de prix du foncier. L'agriculture n'est qu'une des possibilités d'utilisation des terres, confrontée à bien d'autres usages, en termes d'infrastructures ou de logements par exemple (voir les textes contenus dans Bertrand, 2013). Dans ce jeu concurrentiel, la valorisation des surfaces agricoles n'est pas comparable avec celle des usages alternatifs. Il en résulte des tensions, des conflits, une pression à l'urbanisation et à l'artificialisation, qui conduisent au recul des sols agricoles à proximité des aires urbaines pour lesquelles les terres agricoles constituent une réserve foncière (Cavailhès et Wavresky, 2002), et donc des difficultés réelles à faire

vivre une agriculture en périphérie des villes, en raison de la progression jamais enrayée du bâti.

L'expérience récente nous montre que les politiques de maintien de l'agriculture à proximité des villes font appel à des stratégies foncières complexes, qu'elles soient portées par la profession agricole, les habitants des espaces urbains ou des collectivités locales et territoriales. En témoigne la place accordée aujourd'hui à l'agriculture dans les documents d'urbanisme, tout particulièrement ceux élaborés au niveau local, commune ou intercommunalité. Les PLU (Plans locaux d'urbanisme), SCOT (Schémas de cohérence territoriale), SRCE (Schémas régionaux de cohérence écologique), voire les documents de contractualisation passés au niveau local (comme le SDRIF, Schéma directeur de la région Île-de-France) considèrent maintenant l'agriculture comme un objectif important et non plus seulement comme une contrainte ou une réserve foncière. La localisation des différents types de zones, la destination de leurs usages (industriel, de nature, agricole...), intègrent davantage d'indicateurs sur la fragilité ou l'intérêt des sols en vue d'un usage agricole, et sont âprement débattues. Des acteurs n'hésitent plus à contester le classement d'une parcelle en zone constructible, pour lui conserver une destination agricole.

Par ailleurs, de multiples dispositifs innovants apparaissent pour gérer l'aménagement des franges urbaines (Vanier, 2008). De plus en plus conscientes des enjeux, les collectivités territoriales n'hésitent plus à expérimenter des mesures d'intervention sur le foncier, comme les y incitent les lois SRU et le Grenelle de l'environnement (Souchard, 2013). Les ZAP (Zones agricoles protégées), les PAEN (Périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains), la mise en place d'expériences d'îlots fonciers, les chartes foncières se généralisent. Les Projets agri-urbains, souvent portés par des riverains, sont exemplaires du désir de maintenir une activité agricole y compris à proximité des habitations, voire de limiter l'extension d'un front urbain.

Au niveau local, et sans sous-estimer le rôle des SAFER (Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural) en matière de préemption et de rachat des terres agricoles, on observe la montée d'un ensemble d'initiatives qui émanent du tissu associatif ou des habitants des communes urbaines et périurbaines. C'est le cas des initiatives portées par des associations comme Terres en Villes et Terres de liens, ou du réseau PURPLE en Europe, qui ont pour objet de favoriser une gestion concertée de l'agriculture et des espaces agricoles périurbains. C'est également dans ce cadre que l'on doit considérer le développement des dispositifs territoriaux dédiés à la préservation et à la valorisation du patrimoine naturel, du cadre de vie rural et de l'environnement (Zones Natura 2000, Trames vertes et bleues, Parcs naturels régionaux). Parfois critiqués pour l'implication variable des populations locales dans les processus d'adoption (Alphandery et *al.* 2012), ils peuvent quelquefois contrarier des stratégies de gestion patrimoniale du foncier ou des arrangements locaux.

### *Quelles possibilités pour l'agriculture de proximité ?*

La progression du front urbain aux dépens des terres agricoles et le processus d'artificialisation aux frontières de villes appellent deux questions, qui renvoient à autant de situations :

– Est-il encore intéressant, voire même raisonnable, de maintenir une activité agricole en zone périurbaine alors que la rentabilité de la conversion des terres agricoles en terrains à bâtir est bien plus élevée (Melot, 2013) ? N'est-il pas plus judicieux, pour un agriculteur, d'essayer de faire classer ses parcelles de terres agricoles en zone constructible, en particulier au moment de la retraite ou, pour un agriculteur restant en activité, de déplacer son activité hors du front urbain ?

– Lorsqu'un agriculteur fait le choix de maintenir une activité à proximité de la ville, comment assurer à cette dernière des rendements suffisants pour assurer sa pérennité, au vu des limites des possibilités de développement par l'extension ? Et, sur un plan politique, quels soutiens apporter dans ce cadre à la mise en place ou au maintien d'une agriculture de proximité ?

Ici apparaît toute l'ambiguïté de la situation de l'agriculture à proximité des villes, avec la volonté nouvelle de maintenir des parcelles agricoles. Des propriétaires (qui ne sont pas exclusivement des agriculteurs) restent partisans d'un classement en zone constructible, synonyme de fortes espérances de plus-values, alors que des riverains (parfois nouveaux arrivants) cherchent au contraire à protéger ces espaces en les faisant classer comme zones naturelles ou agricoles. Il en résulte des tensions et des conflits de natures diverses, qui sont le reflet des visions opposées des différents occupants des zones périphériques. Au souci de certains agriculteurs de conserver leur espace de production ou de le valoriser, répond l'intérêt des riverains pour des zones qui présentent un intérêt naturel ou paysager important, et qui cherchent à les préserver de l'avancée du front de la ville, synonyme d'urbanisation.

Cette problématique d'intérêts contradictoires se retrouve dans les contestations de permis de construire, très importantes en zone littorale ou périurbaine, en raison même de la tension sur les processus d'occupation et de reconversion des terres agricoles. Elle pose également la question de la gestion des aspects paysagers et du cadre de vie par l'activité agricole. Se substituant aux seuls paysages naturels ou aux espaces verts pour contribuer à un cadre vie agréable, ses vertus de protection de l'environnement ou de lutte contre la concentration urbaine sont réévaluées et pèsent de façon croissante. La plupart des auteurs s'accordent à dire que le repli de l'agriculture de proximité, concurrencée par les usages alternatifs urbains et suburbains, est inéluctable (Fleury et *al.*, 2004), et donc que la délocalisation constitue une stratégie quasi obligatoire pour réduire les coûts de production de l'agriculture. Le maintien des producteurs en zone urbaine passe, alors souvent, par une spécialisation sur les produits sensibles au transport (salades...), dont la fragilité justifie une

proximité avec le consommateur, et conduit à la mise en œuvre de systèmes de production très intensifs dans lesquels la densité en travail et la valeur ajoutée compensent les désavantages d'un coût élevé du foncier

## L'AGRICULTURE DE PROXIMITÉ EN ÎLE-DE-FRANCE

Longtemps liée à l'approvisionnement de Paris en produits frais, dont la commercialisation se faisait *via* les Halles Centrales<sup>4</sup>, l'agriculture francilienne est aujourd'hui largement découplée de la consommation des produits alimentaires des urbains (Bruegel, 2009). Elle n'en reste pas moins une force extrêmement présente au niveau régional, avec des productions céréalières conséquentes et des circuits courts en pleine revitalisation, mais surtout une emprise foncière dominante et tout à fait déterminante pour le développement futur de la capitale.

### *Une agriculture encore fortement présente... près de la ville*

Si l'on en croit des recensements récents les 569 000 hectares cultivés par l'agriculture francilienne en 2010 représentent près de la moitié des espaces régionaux et environ 2 % de la surface agricole utile nationale. Ces surfaces portent en très grande majorité des céréales (60 %), dont du blé (6 % de la production nationale), des betteraves et des oléoprotéagineux ainsi que, dans une moindre mesure, des productions maraîchères et des cultures spécialisées (horticulture et arboriculture).

Dans l'ensemble, les productions se distribuent en deux grands cercles autour de Paris. Le maraîchage et les cultures spécialisées occupent les résidus d'espaces agricoles de la petite couronne, alors que les exploitations à dominante de grandes cultures s'étendent plutôt dans une grande couronne ouvrant sur des espaces quasi ruraux et sur les régions limitrophes, qui composent le bassin parisien. La domination économique et politique des grandes cultures se traduit par une prépondérance des fermes de grande taille et des *openfields*. Ces paysages sont partiellement entrecoupés, dans les vallées, par des systèmes d'élevage (Agreste, 2011) et quelques ensembles spécialisés tels le pôle maraîcher de Chailly-en-Bière ou les vergers du Val d'Oise, héritiers de la configuration historique de la région (Poulot, 2010).

L'agriculture francilienne n'est jamais très éloignée de la ville (tableau 1). L'analyse des lieux d'implantation par type d'espace révèle que la grande majorité des exploitations appartient à un territoire classé comme périurbain ou urbain au sens du ZAUER<sup>5</sup>. Cette situation résulte de la très grande majorité

4. La ceinture maraîchère a fourni la métropole jusqu'au lendemain de la seconde guerre mondiale, avant de faire place à un approvisionnement à l'échelle nationale.

5. Zauer : Zonage en aire urbaine et rurale.

d'aires sous l'influence de la ville dans la région du fait des migrations domicile-emploi. Les données de la mutualité sociale agricole (MSA) montrent ainsi qu'un agriculteur sur six déclare avoir son siège d'exploitation dans un pôle urbain. Tandis que les travaux sur les relations ville-campagne ont souvent mis l'accent sur les migrations pendulaires de ruraux venant travailler en ville mais résidant en dehors de celle-ci on observe, dans le cas francilien, des flux inverses directement liés à l'agriculture. Des urbains entretiennent une relation forte avec celle-ci, puisqu'un millier d'entre eux déclare exercer une activité professionnelle de nature agricole dans ou hors de la ville.

Type d'aire (ZAU 2010)	Nombre de chefs			Nombre d'exploitations			Somme des surfaces (ha)		
	2002	2010	Var %	2002	2010	Var %	2002	2010	Var %
Grand pôle	867	1028	18,6	751	918	22,2	35879	35375	-1,4
Couronnes grands pôles	5013	4648	-7,3	4243	3920	-7,6	442278	421452	-4,7
Communes multipolarisées des grandes aires urbaines	27	24	-11,1	23	19	-17,4	2439	3394	39,2
Moyens pôles	21	18	-14,3	19	16	-15,8	2007	1780	-11,3
Couronnes moyens pôles	9	6	-33,3	8	6	-25,0	1109	761	-31,4
Petits pôles	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
Couronnes petits pôles	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
Autres communes multipolarisées	83	69	-16,9	72	60	-16,7	7722	7441	-3,6
Communes isolées hors influence des pôles	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
Ensemble	6020	5793	-3,8	5109	4939	-3,3	491434	470203	-4,3

**Tableau 1 – Distribution des exploitants agricoles en région Île-de-France**

(Sources : Observatoire du développement rural et Mutualité sociale agricole, exploitants inscrits en 2002 et en 2010, et Torre et *al.* [2013].

Calculs Jean-Baptiste Traversac)

Enfin, l'agriculture francilienne se distingue également par l'importance de la dissociation de la propriété foncière et de l'exploitation. La place du fermage (85 % des surfaces, soit 10 points de plus que la moyenne nationale) suggère une importante rente foncière propre au modèle de grande culture du bassin parisien. Des ménages peu ou très peu impliqués dans la production agricole détiennent des actifs fonciers importants. En effet, les garanties de rendement des loyers agricoles et les espérances de plus-value foncière incitent nombre d'acteurs extérieurs au monde agricole traditionnel à investir ou à conserver un lien avec la sphère agricole *via* la détention d'actifs fonciers, dans l'attente d'un éventuel changement de classement des terres. Cette réalité réduit les possibilités d'installation sur des projets agricoles hors-cadre familial et appelle des initiatives originales en termes de planification et d'intervention foncières. Ces stratégies patrimoniales de rétention des actifs fonciers s'insèrent dans un processus plus global d'échanges entre Paris et l'agriculture environnante.

### *Un problème de foncier agricole*

La pression foncière qui s'exerce sur les exploitations les plus proches des pôles urbains, l'insuffisance des terres disponibles en zone urbaine, les incertitudes qui pèsent sur les plans d'urbanisme pénalisent les agriculteurs franciliens dans leurs décisions d'investissement et se traduisent par une faible possibilité de redéploiement des surfaces agricoles. Il s'avère en effet très difficile d'envisager une croissance, voire même une pérennisation de l'activité agricole en frontière de la zone urbaine centrale, en raison des pressions sur le foncier et de l'anticipation d'augmentation du prix des terres, qu'elle concerne les paysans ou les nombreux propriétaires de terres agricoles.

Les transactions sur les terres agricoles continuent de s'effectuer à un rythme élevé. Cette tendance haute a connu une accélération depuis 2004, avec le doublement du prix moyen sur 4 ans, qui permet d'établir une forte corrélation entre l'envolée des prix sur les marchés agricoles et naturels d'une part, et sur le marché immobilier francilien d'autre part (IAU, 2009). Entre 1994 et 2008, les prix de vente ont été multipliés par 5 en valeur absolue, entraînant un fort accroissement du nombre et du volume des transactions, alors que le prix moyen des terrains agricoles achetés par des non-agriculteurs a connu une très forte augmentation. En conséquence, et en dépit des dispositifs mis en place pour tenter de maîtriser l'étalement urbain et la consommation anarchique de sols (Renard, 2013), le foncier agricole de la région Île-de-France continue à diminuer au rythme élevé d'environ 1 200 ha par an (moyenne annuelle 2000-2010), après un pic de 2 500 ha par an sur la période 1990-1994 (DRIAF, 2011). Il représente dorénavant moins de la moitié de la surface totale de l'Île-de-France.

Toutefois, cette diminution rapide ne doit pas faire penser à une disparition programmée de l'activité agricole, et encore moins à un recul ordonné sur des fronts concentriques homogènes. Dans le modèle le plus récent d'étalement urbain, celui de la ville diffuse et des semis de bâtis de plus en plus lâches, plus de 80 % de l'espace est occupé par des espaces ouverts. L'Île-de-France ne fait pas exception à cette règle mais, c'est un trait marqué de la région, les zones agricoles y sont nettement majoritaires (Boisson, 2005). En plus d'une consommation annuelle accrue de terres agricoles, l'interpénétration de plus en plus complexe des espaces fonctionnels urbains et agricoles se trouve à l'origine d'une reconfiguration permanente des parcelles agricoles et d'une multiplication des lieux de contact entre ville et agriculture, en particulier dans la ceinture verte. La Région Capitale est ainsi passée d'une progression du front urbain de type radioconcentrique à une urbanisation en doigts de gants.

Au total, le cas de l'Île-de-France révèle le passage d'un front d'urbanisation continue, progressant au détriment des terres agricoles les plus proches, à une dynamique multi scalaire, qui construit une mosaïque d'usages différenciés des terres à l'échelle de la métropole. Les rencontres entre différents types d'usages de l'espace (agricole, naturel, industriel, résidentiel, en termes d'infrastructures...), ainsi qu'entre différentes catégories d'usagers ou propriétaires de l'espace (agriculteurs, particuliers, pouvoirs publics...), porteurs d'intérêts parfois divergents et de différentes visions de l'aménagement du territoire, y favorisent la confrontation des points de vue, les oppositions, et partant les tensions et conflits de voisinage (Donadieu, 1998).

#### **UNE ANALYSE DES ÉVOLUTIONS DU FONCIER AGRICOLE FRANCILIEN À PARTIR DE L'ÉTUDE DES CONFLITS D'USAGE**

Afin de juger de l'impact du processus d'étalement urbain sur le développement ou le maintien des activités agricoles et la disponibilité ou le changement d'usage des terres agricoles en Île-de-France, nous nous fondons sur l'analyse des conflits d'usage de l'espace, qui constituent un bon indicateur des évolutions des usages des ressources et des terres, ainsi que de la perception de l'agriculture par les populations locales. L'étude de l'expression des oppositions au sujet des utilisations de l'espace nous permet de constater que la coexistence ville dense/agriculture est loin de constituer la seule source potentielle de conflits dans les périphéries d'agglomération. C'est avant tout la question des terres agricoles et de leurs destinations d'usage qui se pose, au vu de la pression urbaine et de la nécessité de construction des infrastructures pour la ville.

### ***Les conflits d'usage de l'espace, au cœur des dynamiques territoriales et de périurbanisation***

Parfois réduits à de simples comportements égoïstes de type *Nimby*<sup>6</sup>, les conflits d'usage de l'espace constituent avant tout un révélateur des opinions des populations et participent à ce titre au processus de gouvernance des territoires (Torre et Beuret, 2012). Nous pouvons les considérer, à ce titre, comme des signaux des mutations et des évolutions qui se produisent dans les territoires et les utiliser comme un indice des changements d'usage des ressources et des sols en Île-de-France, ainsi que des oppositions qu'ils suscitent et des accords et compromis élaborés sur ces bases.

Afin d'analyser ces conflits, nous avons mis au point une méthode d'analyse intégrée, qui permet de recueillir des données et des indications fiables sur les conflits, leurs modes de résolution, et la mise en réseau des acteurs locaux, ainsi que sur les modes et structures de gouvernance et les actes techniques mis en place au niveau local. Le travail repose sur quatre sources de repérage des conflits, qui présentent chacune des biais mais offrent une complémentarité satisfaisante. Il s'agit d'enquêtes à dire d'experts menées, au niveau local, auprès de personnes-ressources appartenant à différents milieux professionnels et organismes publics ; d'analyses du contentieux sur la base des jugements de la Cour de cassation, des Cours d'appel, du Conseil d'État et des Cours administratives d'appel ; du dépouillement raisonné des articles parus dans la presse quotidienne régionale (PQR) ; de l'analyse des interactions entre les protagonistes prenant part au conflit, à partir de suivis de réunions et de récits de vie.

Les travaux que nous avons menés sur différentes zones du territoire français (Torre et *al.*, 2006 ; Kirat et Torre, 2008)<sup>7</sup> montrent que le premier objet des conflits d'usage de l'espace en France est lié à la maîtrise foncière et au développement résidentiel, qu'il s'agisse des questions d'occupation des sols et de concurrence foncière, de processus de constructibilité passant par les permis de construire, et de définition ou de contestation de zonage. Il se révèle particulièrement prégnant dans les zones de forte pression foncière, telles que les franges urbaines ou les zones littorales par exemple. Viennent ensuite les contestations autour de la construction d'infrastructures, puis les conflits liés aux activités de chasse, les conflits liés aux externalités négatives des activités productives résultant de la perception de nuisances diverses (pollution, risques, nuisances olfactives ou sonores,...) par des riverains d'activités polluantes. Enfin la question de l'eau (rivières, bords de mer, aquifères) occupe une place de plus en plus forte. En Île-de-France, comme nous allons le voir, c'est la question foncière qui prédomine, comme dans beaucoup d'autres régions.

---

6. *Not In My Back Yard*.

7. Ces enquêtes sont menées depuis le début des années 2000 sur une quinzaine de zones périurbaines ou rurales situées dans différentes régions françaises, plus ou moins centrales ou périphériques.

### *La faible part des conflits liés aux activités agricoles en Île-de-France*

Nos travaux, menés à la fois sur le contentieux et l'analyse de la PQR (diverses éditions du journal *Le Parisien*)<sup>8</sup> (Darly, 2009 ; Darly et Torre, 2013) montrent que les conflits se sont multipliés, au cours des trente dernières années, dans différents lieux de la région, généralement situés à la frontière de la petite couronne (Paris et ses trois départements limitrophes). Ils concernent de manière plus particulière des communes périurbaines, localisées à l'interface entre l'agglomération parisienne et les espaces naturels et agricoles franciliens. Ces communes, au rythme d'urbanisation assez élevé (en moyenne plus de cinquante autorisations de construction délivrées par an), sont appelées à devenir urbaines. On constate en revanche que la partie fortement urbanisée de l'agglomération parisienne semble être faiblement touchée.

En dépit de l'idée parfois véhiculée de la difficulté de cohabitation entre l'agriculture et les autres activités en zones périurbaine, l'inventaire montre que l'activité agricole est rarement un objet de conflit en elle-même et que les acteurs des filières agricoles sont peu impliqués dans les oppositions. Darly (*op. cit.*) a ainsi montré que les conflits entre agriculteurs et résidents sont largement minoritaires en Île-de-France : ils ne représentent en effet que 12 % de l'ensemble des conflits d'usage de l'espace agricole et 6 % du corpus des requêtes contentieuses entre 2005 et 2006.

Les contestations de l'activité agricole sont déclenchées par des riverains qui agissent pour que les pratiques culturelles appliquées dans les champs de céréales qui les entourent soient plus respectueuses de leur cadre de vie et de l'environnement (brûlage en plein champ, semis d'OGM, forage destiné à l'irrigation) ou encore pour prévenir l'implantation ou l'extension des bâtiments agricoles (écurie, hangar) ou industriels relatifs au développement des capacités de stockage ou de logistique des exploitations (silos commerciaux, transport de betterave). Des inquiétudes se font également jour parfois à l'encontre des regroupements de terres et de leurs possibles conséquences en termes de biodiversité (disparition des haies et bosquets) et de ressources naturelles (l'eau). Enfin, les agriculteurs eux-mêmes sont parfois à l'origine de recours, en particulier contre les activités menées par des ruraux ou néoruraux, au premier rang desquelles les sociétés de chasse, qui fleurissent en périphérie de l'agglomération parisienne.

Dans l'ensemble, toutefois, les contestations liées à l'activité agricole restent faibles. Il n'en va pas de même de la question des terres agricoles, qui se trouvent au cœur des multiples tensions en Île-de-France. Réserves de

---

8. L'analyse a été réalisée de 2005 à 2010. Les recherches menées en Île-de-France se sont appuyées sur les données du contentieux, l'exploitation des sources de différents tribunaux, l'analyse des articles des différentes éditions du *Parisien*, ainsi que sur plus d'une centaine d'entretiens à dire d'experts ou à dire d'acteurs (agriculture, foncier et immobilier).

foncier, situées aux abords de la métropole en extension, elles se trouvent au centre de toutes les convoitises et de toutes les anticipations d'usage, de l'agriculture à la zone résidentielle, en passant par les productions industrielles, les activités de service et de nature, ou surtout les infrastructures au service de la ville (routes, autoroutes, voies ferrées, installations de traitement des déchets, usines de production énergétique). La question qui se pose aux usagers de l'espace comme aux aménageurs est celle de la disponibilité des terres agricoles. Une bonne manière d'en rendre compte est de s'intéresser de manière plus spécifique aux conflits autour des usages ou intentions d'usage de ces dernières.

### ***Des conflits qui portent avant tout sur la reconversion des terres agricoles***

Les conflits liés aux changements d'usage des terres agricoles en Région Île-de-France révèlent que l'extension de la ville centre ne se réalise pas toujours de manière aisée, car les projets d'infrastructures ou de lotissements immobiliers se heurtent à des oppositions organisées des riverains, qui désirent préserver l'environnement ou leur cadre de vie. Ils témoignent ainsi de la contrainte spatiale à laquelle est confrontée l'agglomération parisienne pour s'agrandir et mettre en place des infrastructures nécessaires à l'aménagement du projet urbain. Le besoin en espaces urbanisables dans les communes périurbaines franciliennes à solde migratoire positif est indéniable, tout comme la nécessité d'infrastructures à destination de la métropole parisienne. Toutefois, les marges de manœuvre relatives à la poursuite de l'artificialisation des sols, à la création d'aménagements liés à la mobilité domicile-travail et aux services urbains sont faibles et tendent à se réduire, d'où l'exacerbation des tensions au sujet de l'utilisation des terres.

L'économie des conflits liés aux usages des terres agricoles en région Île-de-France peut alors se décrire à partir de l'affrontement de deux grands groupes d'intérêts locaux, auxquels se rattachent différentes personnes physiques ou morales (Darly et Torre, *op. cit.*). Il s'agit, d'une part, des défenseurs de la qualité du cadre de vie et de l'environnement des populations résidentes, et d'autre part des groupes qui portent intérêt à la valorisation ou à l'occupation urbaine du foncier non bâti. Ces conflits, qui représentent 85 % du corpus de la presse et 83,5 % du corpus du contentieux administratif régional, ressortent ainsi de deux grandes catégories :

- une importante partie des situations conflictuelles concerne la lutte contre l'extension de la ville et de ses infrastructures, au détriment de l'agriculture ou des terres agricoles. Les oppositions à la disparition du foncier agricole représentent ainsi 49 % de l'ensemble du contentieux dans la région ;
- mais un mouvement contraire se développe en parallèle, qui caractérise la résistance contre la protection réglementaire du foncier agricole, par le biais

des PLU par exemple. Les contestations de la protection des terres agricoles représentent alors 34 % du contentieux de la région.

Il faut se garder, à ce propos, de deux généralisations hâtives. La première porterait l'idée que les agriculteurs défendent leurs terres, alors que les non-agriculteurs poussent à la consommation des terres agricoles. Nos recherches montrent en fait que les agriculteurs sont souvent intéressés à la vente de leurs terres, en raison du renchérissement des prix du foncier ou des espérances de gains, et protestent ainsi régulièrement contre le classement en terres agricoles dans les documents d'urbanisme. En sens inverse, les riverains, en particulier quand ils vivent en zone périurbaine, souhaitent généralement conserver leur cadre de vie et des paysages non ou faiblement urbanisés. Ils se mobilisent alors pour la préservation d'espaces ouverts, en premier lieu les espaces agricoles, à proximité de leur lieu d'habitation. Dans un tel contexte, souvent qualifié un peu rapidement de *Nimby*, il est facile de comprendre pourquoi les projets d'étalement urbain rencontrent fréquemment, en Île-de-France comme dans d'autres régions, de vives oppositions.

La seconde généralisation réduirait la diversité des conflits à la seule opposition entre les intérêts des urbains et ceux des agriculteurs. Or, il ne faut pas confondre 1) la destination agricole de la terre et l'activité du propriétaire, 2) la destination des terres à un usage agricole et leur usage réel, 3) la propriété de terres agricoles et la volonté de maintien d'une activité agricole. Ici encore, les anticipations liées aux emprises et à la spéculation sur les prix du foncier s'avèrent déterminantes. On observe, à ce sujet, qu'en 2008, en région Île-de-France, les acquéreurs non agriculteurs de terres agricoles avaient réalisé 75 % des acquisitions en valeur et 47 % en surface, ces achats ayant entraîné un doublement des prix entre 2004 et 2008 (IAU, *op. cit.*).

On note alors que les conflits liés aux usages des sols agricoles se développent à trois niveaux liés au processus d'urbanisation de la région : à l'échelle régionale lors de conflits liés à l'aménagement de grandes infrastructures, à l'échelle de la commune pour la maîtrise de l'espace communal, et à l'échelle infra-communale, pour des oppositions purement locales.

Les premiers se cristallisent principalement autour de trois types d'infrastructures consommatrices de sols : les routes et autoroutes, les sites de traitement des déchets (décharges et incinérateurs) et les sites d'extraction minière. Ils sont soutenus et impulsés par des porte-paroles locaux, fédérations associatives implantées au niveau régional ou élus de communes rurales. Souvent fortement médiatisés, ils traduisent l'opposition des populations locales à des décisions publiques prises sans leur consentement, ou sans considération leurs revendications (Pham et *al.*, 2012).

Les conflits pour la maîtrise de l'espace communal s'expriment publiquement dans la presse, dès les premières étapes d'élaboration des documents d'urbanisme. Ils ont pour objet principal l'ampleur et les modalités de l'offre

foncière de la commune, le classement des terres ou la possibilité de constructibilité, qui font débat entre différents groupes d'acteurs locaux. Des alliances entre groupes d'acteurs, dont les pouvoirs d'influence et d'action restent très variables selon les territoires au sein de la couronne périurbaine francilienne<sup>9</sup>, et qui s'opposent sur la vision du développement de leur territoire, se mettent en place à cette occasion. Ces conflits se poursuivent souvent, une fois le document de PLU voté, devant les juges administratifs, par un recours aux requêtes en annulation contre les permis de construire (positifs ou négatifs) délivrés par les maires sur la base des règlements adoptés.

Enfin, les conflits de niveau infra-communal résultent de l'engagement des habitants des quartiers récemment urbanisés (mais parfois depuis plus de 20 ans) dans la défense de leur cadre de vie. Ils s'opposent aux usages productifs agricoles ou industriels de l'espace, source de nuisances (brûlage en plein champ, implantation d'éolienne), mais également à des usages résidentiels alternatifs (cabanons, caravanes, *etc.*) qui ne correspondent pas aux critères de valorisation sociale recherchés. Caractéristiques d'une époque et de certains territoires périurbains de l'Île-de-France, ils sont portés par des acteurs collectifs qui défendent une ruralité plus résidentielle et exclusive que productive et ouverte.

## CONCLUSION

Le présent article avait pour objet d'apporter quelques éléments de compréhension sur la place des agricultures de proximité dans la périphérie des zones urbaines, en partant du cas emblématique de l'agglomération parisienne. Sans que l'on puisse généraliser la situation ici analysée à l'ensemble des métropoles, et encore moins à toutes les situations d'agriculture en liaison avec la ville rencontrées dans le monde, il permet toutefois de tirer quelques conclusions quant à la place de l'agriculture et à sa liaison particulière avec le monde urbain ou le processus d'étalement. La première conclusion, évidente, est que l'agriculture joue un rôle important dans les activités et les représentations des urbains, et que les agricultures de proximité apportent des solutions innovantes à l'alimentation des villes, sans pour autant que les circuits courts soient en aucun cas en situation de contribuer de manière significative à la fonction alimentaire des métropoles.

---

9. Ainsi, dans le PNR de la Haute Vallée de Chevreuse, la profession agricole a pu s'appuyer sur un allié puissant pour s'opposer au tracé du prolongement de l'A12 entre Saint-Quentin-en-Yvelines et Les Essarts-le-Roi, alors que les agriculteurs du secteur IV de Marne-la-Vallée n'ont pas trouvé de soutiens locaux susceptibles de résister à un projet porté par l'État lorsque le projet d'aménagement des Villages Nature, par Pierre et Vacances, sur 530 ha de terres agricoles a été annoncé (Sources : dépouillement du Journal *Le Parisien*).

La seconde conclusion porte sur le type d'attachement que vouent les habitants des zones périurbaines à l'agriculture. Loin de la reconnaître pour ses qualités nourricières, parfois bien réelles, ils la considèrent le plus souvent pour ses vertus paysagères ou de protection de l'environnement. Pour une bonne partie d'entre eux, elle constitue en effet une opportunité de résistance contre l'avancée du front urbain et une source de plaisirs visuels, qui rejoint leur désir de nature. Les nouveaux urbains ou périurbains préfèrent souvent vivre à proximité d'activités agricoles, si possible diversifiées et biologiques, plutôt que de subir les assauts d'une nouvelle vague d'urbanisation ou d'avoir à affronter l'installation d'infrastructures de transports, de production d'énergie ou de traitement de déchets. Il en résulte ainsi des tensions et conflits, entre des personnes ou des associations attachées au maintien de l'agriculture et qui luttent contre l'extension de la ville au détriment des terres agricoles, et des groupes davantage concernés par l'installation de facilités au service de l'urbanisation. C'est la raison pour laquelle la majeure partie des conflits porte sur l'usage ou la transmission des terres agricoles, et non sur l'activité agricole proprement dite.

On notera toutefois que la question des terres agricoles ne se réduit en aucun cas à l'opposition entre agriculteurs défenseurs de l'espace et urbains consommateurs de sols. Elle implique également la question de la propriété de ces terres, souvent possédées par des non-agriculteurs, ainsi que les anticipations de reconversion et la spéculation sur les prix, qui dépassent largement la seule question de l'activité agricole. Si les agricultures de proximité se déplacent au rythme des fronts d'urbanisation, il est possible qu'elles éradiquent lentement les grandes cultures, du fait de la demande de productions diversifiées et « propres », et qu'elles finissent par se localiser sur des zones moins propices à l'activité agricole que le pourtour nourricier traditionnel des grandes métropoles. En ce sens, l'analyse des conflits constitue un puissant révélateur des évolutions des usages des terres en zone périurbaine, et permet d'anticiper les évolutions à venir de ces espaces sous forte pression de l'urbanisation.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- AGRESTE. 2011. « Les paysages agricoles dominant toujours le territoire français », *Agreste Primeur*, n° 260, Avril.
- ALPHANDERY, P. ; FORTIER, A. ; SOURDRIL, A. 2012. « Les données entre normalisation et territoire : la construction de la trame verte et bleue », *Développement durable et territoires* [En ligne], 3 (2), URL : <http://developpementdurable.revues.org/9282>.
- BERTRAND, N. 2013. (sous la dir. de), *Terres agricoles périurbaine. Une gouvernance foncière en construction*. Éditions Quae, Paris, 250 p.
- BOISSON, J.P. 2005. *La maîtrise foncière, clé du développement rural : pour une nouvelle politique foncière*. Avis et Rapports du Conseil économique et social, La Documentation Française, Paris.

- BRUEGEL, M. 2009. « Pénurie et profusion : de la crise alimentaire à l'alimentation en crise », dans *Profusion et pénurie*, Presses universitaires de Rennes et Presses universitaires François-Rabelais, Rennes.
- CAVAILHÈS, J. ; WAVRESKY, P. 2002. « L'influence urbaine sur le prix des terres agricoles périurbaines » *Espace Rural*, n° 72, p. 9-11.
- DARLY, S. 2009. *Faire coexister ville et agriculture au sein des territoires périurbains. Antagonismes localisés et dynamiques régionales de la conflictualité*. Doctorat de l'École de Hautes Etudes en Sciences Sociales, Paris, 457 p. + Annexes.
- DARLY, S. ; TORRE, A. 2013. « Conflicts over farmland uses and the dynamics of "agri-urban" localities in the greater Paris region », *Land Use Policy*, 33, p. 90-99.
- DONADIEU, P. 1998. *Campagnes urbaines*, Actes Sud/ENSPV, Paris.
- DRIAF, 2011. *La consommation d'espaces agricoles, forestiers et naturels*. Direction régionale et interdépartementale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt d'Île-de-France. URL : <http://driaf.Ile-de-France.agriculture.gouv.fr/La-consommation-d-espaces>.
- FLEURY, A. ; LAVILLE, J. ; DARLY, S. ; LENAERS, V. 2004. « Dynamiques de l'agriculture périurbaine : du local au local » *Cahiers Agricultures*. n° 13(1), p. 58-63, janvier – « L'alimentation des villes ».
- IAU, 2009. *Les pressions foncières en milieux agricoles et naturels. Analyse du marché foncier observé par la SAFER Île-de-France (1994-2008)*. Institut d'aménagement et d'urbanisme Île-de-France, Paris.
- KIRAT, T. ; TORRE, A. (sous la dir. de.) 2008. *Territoires de Conflits. Analyses des mutations de l'occupation de l'espace*, L'Harmattan, Paris.
- LAMINE, C. (sous la dir. de.) 2008. *Les AMAP : un nouveau pacte entre producteurs et consommateurs*, Éditions Yves Michel.
- LOUDIYI, S. ; BRYANT, CH. ; GUERINGER, A. 2011. « Acteurs et projets au cœur des agricultures urbaines et périurbaines », *Vertigo, la Revue du Développement Durable*, Vol. 11 n° 2, septembre.
- MARÉCHAL, G. 2007. « La vente directe et l'organisation de l'espace périurbain », dans H. Amemiya, *L'agriculture participative*, Presses Universitaires de Rennes.
- MELOT, M. 2013. *La valeur en procès – Expropriation et stratégies judiciaires*, Éditions Adef, Paris, 246 p.
- MOUSTIER, P. ; FALL, A.S. 2004. « Les dynamiques de l'agriculture urbaine : caractérisation et évaluation », dans O.B. Smith, P. Moustier, L.J.A. Mougeot et A.S. Fall (sous la dir. de.), *Développement durable de l'agriculture urbaine en Afrique francophone. Enjeux, concepts et méthodes*, Paris/Ottawa, CIRAD/CRDI.
- PHAM, H.V. ; KIRAT, TH. ; TORRE, A. 2012. « Les conflits d'usage dans les espaces ruraux et périurbains. Le cas des infrastructures franciliennes », *Économie Rurale*, 332, Nov.-Dec., p. 9-30.
- POULOT, M. 2010. « L'agriculture francilienne dans la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle : vers un post-productivisme de proximité ? », *POUR*, 205-206, p. 163-177.
- RENARD, V. 2013. « Du mitage à l'étalement urbain. Pourquoi tant de haine ? », *Tous urbains*, n° 02.
- SOUCHARD, N. 2013. « Sortie de planification : les voies incertaines de la gouvernance des terres périurbaines », dans N. Bertrand (sous la dir. de.), *Terres agricoles*

- périurbaine. Une gouvernance foncière en construction*, Éditions Quae, Paris, 250 p.
- SOULARD, Ch. ; MARGÉTIC, Ch. ; VALETTE, É. (sous la dir. de). 2011. *Innovations et agricultures urbaines durables*, Norois, Numéro spécial, n° 221.
- TORRE, A. 2013. « Nature et Agriculture pour la Ville. Les nouveaux désirs des citoyens s'imposent », dossier *Demeter 2013*.
- TORRE, A. ; AZNAR, O. ; BONIN, M. ; CARON, A. ; CHIA, E. ; GALMAN, M. ; GUÉRIN, M. ; JEANNEAUX, PH. ; KIRAT, TH. ; LEFRANC, CH. ; MELOT, R. ; PAOLI, J.C. ; SALAZAR, M.I. ; THINON, P. 2006. « Conflits et tensions autour des usages de l'espace dans les territoires ruraux et périurbains. Le cas de six zones géographiques françaises », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n° 3, p. 415-453.
- TORRE, A. ; BEURET, J.E. 2012. *Proximités Territoriales. Construire la gouvernance des territoires, entre conventions, conflits et concertations*, Anthropos – Economica, Paris.
- TORRE, A. ; TRAVERSAC, J.B. ; DARLY, S. ; MELOT, R. 2013. « Paris, métropole agricole ? Quelles productions agricoles pour quels modes d'occupations des sols », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n° spécial « Grand Paris », 3, p. 561-594.
- VANIER, M. 2008. *Le pouvoir des Territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Anthropos – Economica, Paris.