

LA GOUVERNANCE DES TERRES AGRICOLES EN ÎLE-DE-FRANCE. UNE ANALYSE DES CONFLITS D'USAGE DES SOLS, DANS UN CONTEXTE DE PRÉSERVATION DES SURFACES AGRICOLES ALIMENTAIRES

Brenno Fonseca, André Torre

Brenno Fonseca

UMR SAD-APT
Université Paris-Saclay
INRAE, AgroParisTech

Date de soumission : 14 février 2023

Date d'acceptation : 15 octobre 2024

Résumé : L'objectif de cet article est de discuter de la question de la gouvernance des terres agricoles en proximité d'un grand centre urbain. L'analyse des conflits d'usage des sols permet de mettre en évidence les liens complexes entre le centre urbain et ses couronnes agricoles. Dans cette perspective, nous étudions le cas de la plus grande agglomération française, celle du Grand Paris (Île-de-France). Nous commençons par présenter les concepts et les enjeux qui imprègnent l'existence de cette agriculture périurbaine régionale, ainsi que notre approche méthodologique, développée à partir d'entretiens avec des experts locaux, d'une analyse de la presse quotidienne régionale et d'un suivi des réseaux sociaux, dans le but de croiser ces données pour mieux caractériser les conflits qui traversent les zones agricoles. L'étude montre en particulier qu'existent trois grandes sources de conflits, respectivement liées à l'étalement urbain et la spéculation immobilière, à l'installation d'infrastructures urbaines et à l'absence de gestion régionale des zones de production agricoles. Sur la base de ces résultats, nous discutons des relations entre acteurs locaux, des politiques publiques et des possibles restructurations organisationnelles afin de comprendre les enjeux sur la résilience alimentaire locale, les modes de production et les perméabilités entre systèmes urbains et ruraux dans la préservation de ces espaces de production agricole. Enfin, nous en tirons des conclusions sur l'avenir de ces zones agricoles.

Mots clés : Gouvernance, terres agricoles, conflit, économie régionale, Île-de-France

Abstract: The objective of this article is to discuss the governance of agricultural lands in proximity to a major urban center. The analysis of land-use conflicts highlights the complex relationships between the urban center and its agricultural peripheries. From this perspective, we examine the case of the largest French urban agglomeration, the Grand Paris metropolitan area (Île-de-France). We begin by presenting the concepts and challenges that characterize the existence of this regional peri-urban agriculture, along with our methodological approach, developed through interviews with local experts, analysis of regional daily press, and social media monitoring. Our aim is to cross-reference these data to better characterize the conflicts affecting agricultural zones. The study reveals, in particular, three primary sources of conflict, respectively related to urban sprawl and real estate speculation, the installation of urban infrastructures, and the absence of regional management of agricultural production areas. Based on these results, we discuss the relationships between local stakeholders, public policies, and potential organizational restructurings to understand the challenges of local food resilience, production modes, and the permeabilities between urban and rural systems in preserving these agricultural production spaces. Finally, we draw conclusions about the future of these agricultural zones.

Keywords: Governance, agricultural lands, conflict, regional economy, Île-de-France

INTRODUCTION

La perspective d'atteindre une population mondiale de 8,5 milliards d'habitants d'ici 2030 (et 8M dès novembre 2022) (United Nations, 2022) incite à réfléchir à l'impact de cette emprise sur la planète et sur ses ressources naturelles. En effet, la population du globe est concentrée dans les espaces habitables (FAO, 2011; ONU, 2019) et, depuis 2008, majoritairement (plus de 55%) regroupée dans les zones urbaines (United Nations, 2018). Ce processus d'agglomération spatiale apporte son lot d'interrogations, en particulier liées à la gestion des sociétés et des sols. Comment contrôler ou réguler le mouvement incessant d'étalement urbain, qui se réalise souvent au détriment de terres de très bonne qualité, mais également, comment faire pour assurer la sécurité alimentaire de ces agglomérations urbaines, qui se tournent toujours plus vers des activités de services ou industrielles ?

En effet, l'accroissement de la présence et de l'activité humaine, en particulier dans les zones urbaines, entraîne une augmentation de la concurrence entre les différents usages des sols, qui se voient de plus en plus destinés à la construction d'immeubles ou de maisons pour des activités résidentielles ou des bureaux, ainsi que pour des infrastructures au service de la ville (routes, voies rapides, usines de traitement des déchets, centrales électriques, usines, prisons...). Le mouvement continu d'étalement urbain (Gillham, 2002) contribue ainsi à la forte consommation des espaces naturels et agricoles, qu'ils soient préservés ou modifiés par l'action de l'homme. Il provoque également un éloignement toujours plus important des zones de production agricoles et alimentaires (Castillo et al., 2013) et plus spécialement des exploitations (Livanis et al., 2006). Le développement rapide de l'urbanisation pose également des questions en termes d'approvisionnement et de sécurité alimentaire des agglomérations. Les traditionnelles ceintures agricoles, qui ont longtemps permis de garantir la satisfaction d'un certain volume de besoins, principalement pour les territoires très urbanisés et modestes (De Zeeuw et al., 2000; FAO, 2007; Dubbeling et al., 2010), disparaissent au profit de zones artificialisées.

Pourtant, au-delà de sa fonction d'approvisionnement alimentaire local, l'agriculture offre des bénéfices socioéconomiques variés, notamment la création d'emploi et de revenu local et d'un cadre touristique agricole, ainsi qu'au développement de projets axés sur l'insertion sociale (Guiomar, 2009). Au niveau environnemental, la présence d'une activité agricole peut valoriser la préservation de la biodiversité naturelle (Le Roux et al., 2008; Petit & Lescourret, 2019) notamment entre faune et flore, et la sauvegarde d'une valeur esthétique associée à l'aménagement du paysage naturel (Mollard, 2003; Villeneuve et al., 2010). Ces activités ont le potentiel de soutenir la régulation du climat local ainsi que la réduction d'impacts liés au changement climatique global, la lutte contre les îlots de chaleurs (Wegmuller & Duchemin, 2010), la conservation de l'humidité dans l'air, et le maintien d'une surface territoriale perméable pour la rétention d'eaux des pluies et le stockage de carbone (Chenu et al., 2014; Pellerin et al., 2020). D'autres contributions sociales peuvent résulter de l'usage agricole du territoire, comme le développement d'activités d'éducation à la nature et à l'alimentation, la création d'un cadre d'échanges entre agriculteurs et consommateurs ainsi que de relations sociales plurielles (Bernard et al., 2005). Enfin, le ralentissement de l'étalement urbain grâce au maintien de terres agricoles dans les franges urbaines (Ernwein & Salomon-Calvin, 2014) se présente comme un vrai atout vers la résilience territoriale des grandes métropoles (Planchenault, 2008; Barthel & Isendahl, 2013; Jean et al., 2018; Andreadakis, 2019).

Il est toutefois reconnu, dans la littérature comme dans les études des grands organismes, que l'exercice d'une activité agricole en zones urbaines et périurbaines présente certaines limites, s'exprimant principalement sous la forme de conflits territoriaux (Torre et Fonseca, 2023; FAO, 2011), qui émergent quand les acteurs locaux

sont porteurs d'intérêts différents et non compatibles au sein d'un même territoire (Caron & Torre, 2016), en particulier entre les usages agricoles et d'autres usages des sols (résidentiel, infrastructures, loisirs, nature...). Ces tensions et disputes, qui sont à l'origine de dynamiques diverses, peuvent alors conduire à des accords entre les parties prenantes, ou au contraire à des divergences dans le développement des projets territoriaux (Leroux 2006; Torre et Traversac, 2011) incluant la dimension agricole. Depuis quelques années, les pouvoirs publics commencent à s'intéresser à cette ressource rare, alors que les populations locales semblent souvent partagées entre un désir de protection et l'appétence pour de nouvelles zones résidentielles situées en proximité des villes (Torre et al., 2013). Généralement, bien que le soutien économique et technique pour l'agriculture comme un usage du sol urbain ou en proximité urbaine reste rare et contesté (van Veenhuizen, 2006; Ackerman et al., 2014), il gagne en importance, dans un contexte de planification territoriale (Madaleno, 2002) et d'intérêts accrus des acteurs locaux, notamment avec les initiatives de circuits courts telles que la vente directe, les systèmes de paniers de légumes, les Associations pour le Maintien d'une Agriculture Paysanne (AMAP), les cueillettes, les magasins de producteurs, entre autres.

Dans ce contexte d'étalement urbain et de tensions sur le foncier, où les surfaces agricoles autour des zones urbaines se font sans cesse plus rares et sont commandées par une force centrifuge qui les repousse aux périphéries, voire loin des villes, notre étude cherche à répondre, à partir du cas de l'Île-de-France (IDF), à la question suivante :

Compte tenu des perspectives d'aménagement du territoire, de la récente appétence pour cet usage du sol et de la pression des secteurs liés à l'étalement urbain

- 1) quelles sont les problématiques de maintien de l'agriculture dans et autour des villes ?
- 2) quelles oppositions ou contradictions à son existence se manifestent ?

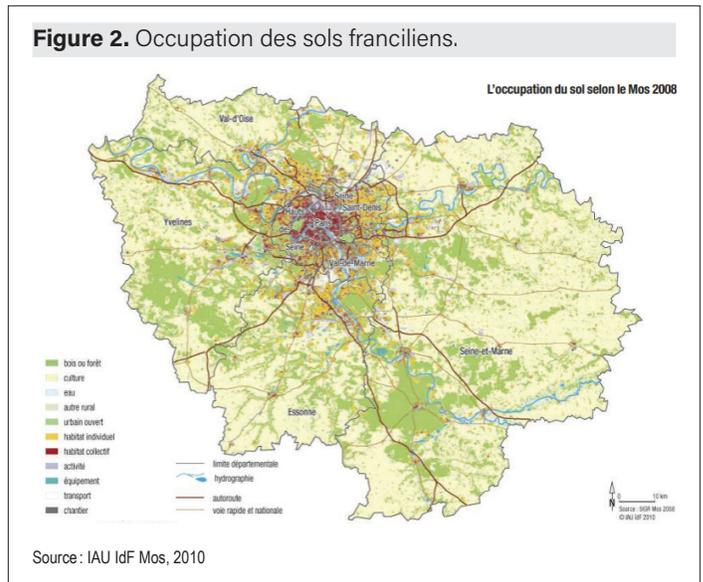
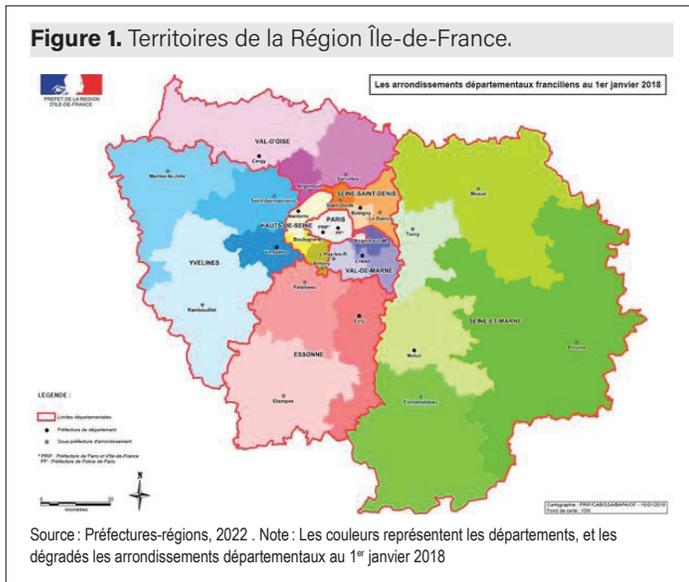
Dans un premier temps, nous présentons les principales caractéristiques de la Région IDF et de son agriculture, avant de définir notre méthodologie de recherche, fondée sur une triangulation de sources de données. Nous abordons ensuite les résultats de notre étude, par la mise en évidence et l'analyse successive des principaux conflits et de leurs origines, ainsi que de grandes catégories d'acteurs des conflits. Nous en déduisons enfin des réflexions sur les modes de gouvernance et de pilotage des conflits des terres agricoles, avant de conclure.

L'ÎLE-DE-FRANCE, UNE SITUATION PARADOXALE DES ACTIVITÉS AGRICOLES

Le terrain choisi pour cette étude est la Région Île-de-France (Figure 1). Il s'agit de la première région économique et de la première région urbaine de France, ainsi que la plus peuplée et la plus dense,

Tableau 1. Données démographiques comparées sur les territoires français et d'Île-de-France.

	France (+ depts d'outre-mer)	Région Île-de-France
Population	67,8 millions (INSEE, 2022a)	12,4 millions (INSEE, 2022a)
Surface	543 801 km ²	12 012 km ²
Densité	124,7 hab/km ²	1032,3 hab/km ²



avec 12,4 millions d'habitants (voir Tableau 1), qui correspondent à environ 18 % de la population française (INSEE, 2020) et près de 2 % de la population européenne. En termes économiques, son PIB représente 29 % de celui de la France avec une main-d'œuvre hautement qualifiée, 37 % des cadres français et 40 % de l'emploi des activités de R&D. Pourtant, en parallèle à ses atouts urbains, l'Île-de-France se présente toujours comme une grande région rurale et agricole.

Une région agricole cachée derrière une métropole globale

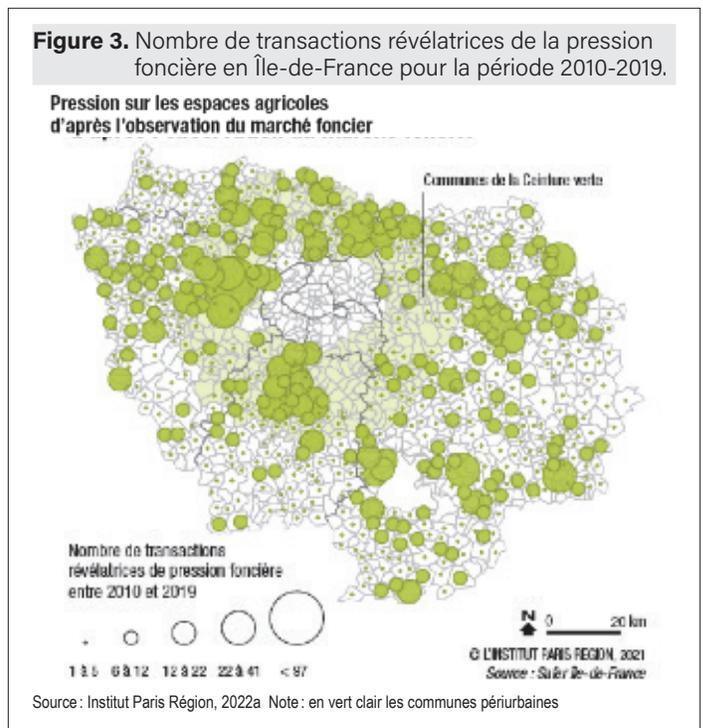
Le territoire de la Région IDF est composé de près de 80 % d'espaces ruraux (Institut Paris Région, 2022b), avec 48 % d'espaces agricoles (environ 569 000 hectares) et 24 % d'espaces boisés (voir Figure 2). En dépit des politiques développées ces dernières années, qui œuvrent à réduire la consommation des sols agricoles et l'étalement urbain, les surfaces agricoles continuent à diminuer de façon notable (487 ha par an sur la moyenne annuelle de 2010-2020 (DRIAAF 2021)¹. Avec 0,1 % de la valeur ajoutée régionale, l'agriculture parisienne représente une faible part de la production de richesse régionale. Mais elle offre une grande diversité de produits et de services et bénéficie d'une grande fertilité liée à la qualité des sols, dont près de la moitié sont classés comme limoneux et donc extrêmement propices à la production agricole (Institut Paris Région, 2022a).

La répartition des activités agricoles franciliennes s'avère différente selon les niveaux de proximités avec les milieux urbains². On trouve plutôt du maraîchage, avec des productions de légumes et de fruits dans les petites exploitations les plus proches des zones urbaines; à mesure que l'on s'éloigne de la ville, les paysages se font de plus en plus ruraux, les exploitations augmentent en taille, et les activités horticoles cèdent la place aux grandes cultures céréalières à la rentabilité élevée. La production animale est marginale, à l'exception de quelques producteurs laitiers (Torre et al., 2013). De manière plus modeste, l'agriculture est également présente dans les villes, souvent sous la forme de jardins collectifs, partagés ou familiaux, mais aussi sur les toits, ou dans des environnements intérieurs comme des stationnements souterrains, serres et salles climatisées. Les productions de l'agriculture urbaine et périurbaine³ visent à nourrir en priorité les habitants des zones urbaines et de leurs pourtours (Moustier & Fall, 2004). Qualifiées aussi d'urbaines périphériques

¹ Voir <https://driaaf.ile-de-france.agriculture.gouv.fr/le-chiffre-du-mois-decembre-2021-4-425-exploitations-agricoles-recensees-en-a2954.html>

² Dans l'article L311-1 du code rural et de la pêche maritime sont considérées comme agricoles les activités insérées dans les systèmes de production végétale et animale, les activités liées au bois, à la production dans des systèmes hors-sol (hydroponie, aéroponie, aquaponie), à la transformation, à l'approvisionnement et à la commercialisation des aliments et des matières premières.

³ Nous nous appuyons sur la définition du Resource center on Urban Agriculture and Food security (RUAF), à savoir les activités visant à cultiver des aliments, des herbes, des plantes en pot, du fourrage, des arbres, des plantes pour la production de carburant, des productions animales, de l'aquaculture dans les espaces urbains construits ou à la périphérie des villes. <http://www.ruaf.org/>



(Bryant 1997) ou métropolitaines (Heimlich 1989), elles sont favorisées par leur proximité avec les dynamiques, les infrastructures et les marchés urbains.

La pression urbaine sur les terres agricoles

L'usage des sols agricoles est sous tension dans la Région, car il se trouve soumis aux influences de l'étalement urbain ainsi qu'à de puissantes politiques urbaines de construction de logements et d'infrastructures pour la ville. Ces dynamiques touchent particulièrement les espaces situés au niveau des communes de l'ancienne ceinture verte locale, se trouvant entre 10 et 30 km de Paris, ou les zones nouvelles d'urbanisation situées dans leur prolongement, ce que montre l'observation du marché foncier (Figure 3).

Cette forte proximité entre les usages urbains et agricoles génère des tensions et disputes autour de l'utilisation de l'espace, qui résultent de la concurrence entre des activités agricoles et des usages urbains comme des habitations, des bureaux, des infrastructures de transport, des centres industriels ou des entrepôts logistiques, mais également des zones de conservation de ressources naturelles. Les espaces périurbains, dans lesquels les activités agricoles sont souvent importantes, font ainsi l'objet de la convoitise des acteurs urbains et des aménageurs, en raison de prix plus accessibles et de facilités d'aménagement de l'espace. Les terres agricoles sont soumises à de fortes pressions, qui conduisent à une augmentation des prix en raison de la pression du marché immobilier (Munton, 2009). Cette situation freine le développement et même le maintien de l'activité agricole dans les espaces périurbains (Péron & Geoffriau, 2007; Piorr *et al.*, 2011). Ainsi, l'agriculture métropolitaine cède progressivement la place à des usages urbains, et se retrouve à chaque fois plus distante des centres des agglomérations.

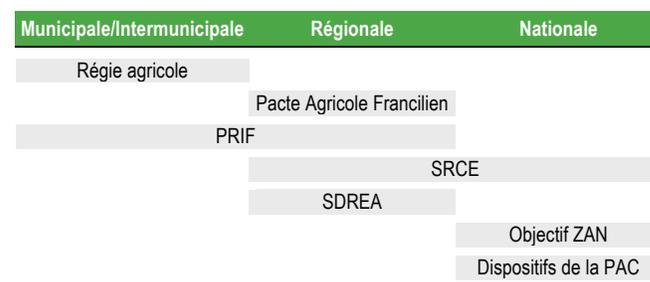
La réponse des pouvoirs publics : documents d'urbanisme et mesures de préservation

Les zones de production agricole ont longtemps été traitées par les urbanistes comme des espaces ruraux (Pothukuchi & Kaufman, 1999; De Zeeuw *et al.*, 2000) ou comme une réserve foncière. Aujourd'hui, professionnels, responsables agricoles et administration publique s'accordent sur le besoin d'une stratégie de gestion du territoire tenant compte des différents usages (Mok *et al.*, 2014). Les plus récents outils de planification du territoire considèrent davantage les activités agricoles dans leurs lignes directrices. La reconnaissance de l'importance des stratégies de gestion de l'usage des sols et de la réduction de la consommation de terres agricoles se concrétise par l'utilisation de techniques cartographiques et d'analyse du foncier, ainsi que par le soutien aux initiatives agricoles venant de la société civile pour la promotion de divers projets agro-urbains.

En France, différents documents d'urbanisme portant les lignes directrices de la planification territoriale régionale servent à communiquer sur les stratégies d'occupation des sols et à créer de la cohérence entre les différents niveaux d'organisation territoriale. En IDF, le Schéma Directeur de la Région Île-de-France-Environnemental (SDRIF-E), qui structure les grandes lignes de la planification urbaine régionale, accorde une considération forte aux volets environnementaux et aux enjeux de préservation des espaces naturels et agricoles. D'autres documents définissent des modalités d'occupation des sols plus proches du niveau territorial, comme le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) et les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) municipal ou intercommunal. Assez peu prescriptifs et modifiables par les élus locaux, en particulier lors des phases de réévaluation et actualisation desdits instruments de planification, ces documents permettent des marges de manœuvre dans les changements d'usages de sols à leurs échelles. Néanmoins, l'autorisation ultime en matière d'octroi des permis de construire appartient au maire (Collectivités locales, 2007).

La prise de conscience de l'intérêt des terres agricoles se traduit également par différentes initiatives menées par les pouvoirs publics, tels que l'objectif Zéro Artificialisation Nette (ZAN)⁴; le Pacte

Tableau 2. Échelles administratives des principales initiatives publiques de soutien au foncier agricole francilien.



Source : les auteurs

Agricole Francilien 2018-2030⁵, qui fournit des aides régionales à l'activité agricole, à l'installation de nouveaux agriculteurs et à la préservation du foncier agricole régional complémentaire aux dispositifs européens par le biais de la Politique Agricole Commune; les Périmètres Régionaux d'Intervention Foncière (PRIF)⁶ pilotés par l'Agence des Espaces Verts et les municipalités pour la préservation des terres agricoles par le biais de l'acquisition partagée du foncier agricole; le Schéma Régional de Cohérence Ecologique (SRCE)⁷, qui s'appuie sur les éléments de la trame verte et bleue pour porter des outils de préservation de la biodiversité et les écosystèmes naturels en partenariat entre la Région et l'État; le Schéma Directeur Régional des Exploitations Agricoles (SDREA)⁸, qui énonce les grandes lignes du droit à l'exploitation des structures agricoles, notamment pour les opérations d'installation et d'agrandissement des terres; les Régies Agricoles⁹ qui visent à créer des outils innovants entre les productions agricoles et l'approvisionnement alimentaire des populations locales. Une catégorisation de ces différentes initiatives selon les niveaux administratifs est organisée dans le Tableau 2.

L'invisibilité d'un cadre de gestion régionale des terres agricoles productives paraît favorable à l'extension des oppositions. Elle est probablement liée à un manque de visibilité, voire de compréhension, par les pouvoirs publics, de l'importance et de la valorisation des activités agricoles face à d'autres secteurs économiques. Bien que la prise de conscience et les actions en faveur du soutien des activités agricoles franciliennes s'avèrent croissantes au niveau de la Région, la préservation des terres agricoles semble se heurter encore à deux obstacles à ce niveau. D'une part, une complexité des niveaux de décisions des institutions publiques et des acteurs territoriaux locaux avec de multiples intérêts divergents (Guéringuer *et al.*, 2016), et d'autre part un engagement encore insuffisant au niveau de la planification urbaine régionale et du SDRIF-E (DRIEAT, 2023; IGEDD, 2023).

MÉTHODOLOGIE DE RECHERCHE

Nous suivons la méthodologie définie par Torre *et al.* (2014) pour identifier et catégoriser les conflits¹⁰ et leurs relations avec les

4 L'objectif Zéro Artificialisation Nette (ZAN) se donne pour but de réduire l'urbanisation des espaces agricoles ou naturels, à l'horizon 2050. Lancée en juillet 2018 par le Plan Biodiversité, cette mesure demande aux différentes échelles du territoire de s'engager dans la réduction de 50% du rythme d'artificialisation et de consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers jusqu'en 2030.

5 Disponible sur : <https://www.iledefrance.fr/toutes-les-actualites/150-millions-deuros-daides-lagriculture-francilienne-avec-le-nouveau-pacte-agricole#:~:text=Agriculture%20Le%20Pacte%20agricole%202018,en%202022%20par%20la%20R%C3%A9gion>.

6 Disponible sur : <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/perimetres-regionaux-dintervention-fonciere-region-ile-de-france-1/>

7 Disponible sur : <https://www.iledefrance.fr/toutes-les-actualites/le-schema-regional-de-coherence-ecologique>

8 Disponible sur : https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006071367/LEGISCTA000006167735/

9 Les Régies Agricoles, disponible sur : <https://bibliothec.ademe.fr/7370-creer-une-regie-agricole.html>

10 Suivant cette approche, nous considérons qu'un conflit se définit par un engagement explicite des parties, qui peut être une menace physique ou verbale, un recours aux tribunaux ou une mobilisation par des manifestations par exemple. Ceci permet de distinguer le conflit de la simple opposition ou du rapport de force.

processus de gouvernance territoriale¹¹, en y apportant un certain nombre de modifications en fonction du contexte local. L'idée est de comparer et de trianguler différentes sources de données sur la nature et l'importance des conflits locaux, afin d'arriver à l'image la moins biaisée possible du phénomène. Chaque source présente ses limites, mais leur mise en perspective permet de limiter l'ampleur des biais. Torre et al. (2014) identifie trois sources principales de données : les entretiens à dire d'experts, la consultation de la presse régionale et l'analyse des résultats des jugements prononcés par les tribunaux. Ils présentent également des méthodes alternatives quand une de ces sources vient à manquer.

Différents types d'enquêtes ont été menées pour l'obtention des données sur l'Île-de-France :

- Des enquêtes à dire d'experts, 45 au total, réalisées entre juin et décembre 2021, au niveau de la Région. Ces experts appartiennent à différents groupes professionnels et organismes publics : fonctionnaires, agriculteurs, représentants d'institutions locales, utilisateurs de l'environnement et de la nature, agences gestionnaires du foncier local, représentants d'agences de l'eau, membres d'associations de l'environnement, organisés en trois catégories de parties prenantes (voir Tableau 3). Au cours d'entretiens semi-directifs, ils sont interrogés sur leur perception des problématiques de gouvernance locale, ainsi que sur leur perception des interactions conflictuelles (Thomson, 2012). L'analyse des discours enregistrés lors des entretiens, leur regroupement en propos similaires ou opposés, et le repérage des relations hiérarchiques permettent d'identifier le positionnement des acteurs, les origines des lignes de désaccords et de tensions concernant les terres agricoles régionales.
- L'analyse des articles publiés dans la presse quotidienne régionale. Nous avons identifié, sélectionné et examiné 244 articles liés à l'opposition et aux conflits concernant l'usage agricole francilien dans le journal *Le Parisien* durant les années 2017 à 2021, à partir d'un recensement par mots clés. La méthodologie d'investigation a consisté à consulter tous les jours l'ensemble des articles publiés sur le site web du journal (<https://www.leparisien.fr/>). Les articles ont été sélectionnés et classés en fonction de leurs titres et de leurs contenus, afin d'identifier des mots clés correspondant aux problématiques de conflits d'usage liés aux activités ou aux terres agricoles. Les principaux mots clés retenus sont : agrandissement, agriculture, conflit, extension, tension, terrain, terre agricole, territoire. La lecture et l'analyse de ces articles ont permis d'identifier et de documenter l'évolution des sujets abordés au niveau de la région et concernant les problématiques de conflits liés à l'activité agricole.

Certains titres d'articles sont révélateurs de situations contextuelles et conflictuelles autour de sujets variés. Sur la préservation de l'agriculture régionale : « L'Île-de-France veut préserver son agriculture » du 30 mai 2018, « Plateau de Saclay : l'État s'engage pour pérenniser 2500 ha de terres agricoles » du 11 octobre 2018 ; sur la consommation de terres agricoles : « Le projet Paris-Saclay grignote les terres exploitées depuis 120 ans par sa famille » du 1er août 2017, « Val Bréon : 150 ha de terres agricoles achetées pour lancer la seconde zone d'activités » du 8 juillet 2018 ; sur les conflits ruraux : « Yvelines : gendarmes et exploitants agricoles unis contre les vols » du 8 novembre 2017, « ils ont jeté des pierres sur ma moissonneuse » et « gênés par la poussière, des voisins s'en prennent à un agriculteur » du 17 juillet 2021 ; sur les organisations de la société civile : « Ile-de-

Tableau 3. Nombre d'acteurs interrogés en fonction du type d'institution en Île-de-France.

Catégories de parties prenantes	Nombre d'experts interrogés
Secteur public	14
Organisations associatives	13
Organisations territoriales	15
Nombre total d'experts interrogés	45

Tableau 4. Principales catégories de conflits d'usage des sols agricoles en Île-de-France.

Principaux objets de conflits autour des terres agricoles
<ul style="list-style-type: none"> • Pression de l'urbanisation (objectif régional de logements - 70k/an) • Infrastructures urbaines (zones d'entrepôts logistiques stockage, pôle industriel, aéronautique, autoroutes, gares, voies ferrées - TGV, métro, parkings, prisons) • Carrières et cimenteries • Dépôts de déchets divers • Nuisances (bruits, odeurs, zone de non-traitement), trafic d'engins agricoles, méconnaissance sur les pratiques agricoles • Éoliennes, méthaniseurs, antennes 5G, data centers • Parcs de loisirs, stades de football • Occupations irrégulières de terres (gens du voyage) • Contrats instables d'usage des sols dans des zones à urbaniser

France : les projets qui menacent les terres agricoles dans le viseur des défenseurs de l'environnement » du 9 octobre 2021.

Comme nous n'avons pas disposé des données des tribunaux, nous avons utilisé d'autres sources d'information, en nous inspirant de la méthode définie par Magsi et al. (2017) en cas d'information lacunaire. Il s'agit :

- de différents sites et réseaux sociaux contenant des informations relatives à l'agriculture locale et/ou aux conflits territoriaux en Île-de-France¹².
- de la bibliographie sur les réalités globales et localisées, ainsi que de documents techniques locaux, notamment les documents d'urbanisme (PLU, SCoT, SDRIF-E).

LES PRINCIPAUX CONFLITS ET LEURS ORIGINES

Les conclusions de cette étude mettent en évidence une diversité de caractéristiques d'insertion de l'agriculture francilienne, et donc de conflits d'usage des sols, ainsi qu'un corpus de données relatives permettant leur agrégation en catégories distinctes (Tableau 4) : la pression de l'urbanisation sous toutes ses formes est déterminante, qu'il s'agisse d'habitations ou d'infrastructures au service de la ville. Il apparaît primordial, dans une optique de maintien des activités agricoles, que les autorités publiques prennent des mesures concernant la pérennisation des investissements dans les politiques d'ac-

¹¹ La gouvernance territoriale est définie comme un processus de coordination entre des parties prenantes ou des acteurs de différentes natures (productifs, associatifs, particuliers, pouvoirs publics ou collectivités territoriales), aux ressources asymétriques, réunis autour d'enjeux territorialisés et contribuant avec l'aide d'outils et de structures appropriés à l'élaboration, concertée ou conflictuelle, de projets communs pour le développement des territoires (Torre et Traversac, 2011).

¹² Sites web : Le Parisien ; Le Monde ; INSEE ; Agreste ; Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté Alimentaire ; DRIAIF Île-de-France Agriculture. Pages Facebook : Réseau AMAP Île-de-France, GAB IdF — Groupement des Agriculteurs Biologiques en Île de France, Bienvenue à la Ferme Île de France, Cœur d'Essonne Agglomération, La Ferme de l'Envol, Base aérienne 217 Brétigny-sur-Orge, La Base 217, Région Île-de-France, Préfecture de la région d'Île-de-France, Paris-Saclay, préfecture de Paris Chambre d'agriculture de Région Île-de-France, Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, INRAE, Jeunes Agriculteurs d'Île-de-France, Terre et Cité Plateau de Saclay, Triangle vert, Abiosol, Les Champs des Possibles, Terre de liens Île-de-France, Val Béton, Grignon 2026, Ville de Paris, AFAUP Association Française d'Agriculture Urbaine Professionnelle, La Cité Maraîchère de Romainville, CARMA, Reporterre, le quotidien de l'écologie, Veni Verdi, Agence des espaces verts d'Île-de-France, Eau de Paris, Non à Europa City, Qui aux terres de Gonesse, France Nature Environnement Île-de-France.

cessibilité au foncier, l'aide à l'installation, l'accompagnement de la transition intergénérationnelle ou la revalorisation des retraites agricoles. En outre, l'appui à l'émergence d'une pluralité d'initiatives locales s'avère capital, qu'il s'agisse des synergies entre production et consommation locales, ou de la reconnexion entre les sphères urbaines et rurales. L'accroissement de la visibilité des projets axés sur la multiplicité de fonctions et de services offerts par les activités agricoles (générateurs d'emplois, catalyseurs de l'agritourisme, facilitateurs de réinsertion sociale, garants d'un cadre de vie naturel et du bien-être, supports pédagogiques pour la sensibilisation aux enjeux agroenvironnementaux, pourvoyeurs d'une pluralité de services écosystémiques, etc.) revêt ainsi une importance séminale pour l'avenir des surfaces agricoles franciliennes.

Les conflits autour des terres agricoles

L'étalement urbain se révèle, comme l'une des principales menaces sur les sols agricoles en Île-de-France. Il bénéficie d'un appui de la Région, avec la volonté de production d'un minimum de 70 000 logements par an depuis 2010 (DRIEAT, 2021). Bien que le rythme de consommation des terres franciliennes soit moins intense au cours de la dernière décennie, l'impact de l'extension de l'urbanisation pour les habitations et d'autres usages reste puissant. Les projets d'installation de diverses **infrastructures urbaines** peuvent également être très consommateurs de terres agricoles. Les constructions de routes, gares et voies ferrées, lignes de métro, aéroports, ainsi que de plateformes logistiques de stockage, sont extrêmement nombreuses et leurs impacts en matière d'emprises foncières et de nouvelles activités suscitent des tensions entre les acteurs du territoire, spécialement sur les espaces agricoles.

Certaines activités liées au processus d'urbanisation s'avèrent fortement conflictuelles, comme l'installation **d'éoliennes, d'antennes 5G, de méthaniseurs et de data centers**, qui peuvent impacter les productions agricoles, aussi bien par leur emprise terrestre que par des nuisances comme des bruits, des odeurs, ou la pollution des terres et cours d'eau. S'y ajoutent les activités des **cimenteries et carrières** qui, au-delà des nuisances générées, ne sont pas considérées comme des espaces artificialisés au niveau de l'objectif ZAN. Dans cette perspective, apparaissent également des contestations autour de projets touristiques ou sportifs comme la création ou l'agrandissement de **parcs de loisirs** et de **stades de football**.

Les **conflits liés au voisinage** sont régulièrement évoqués, principalement à l'interface entre monde urbain et rural, avec des nuisances liées à l'activité agricole telles que le trafic d'engins, les odeurs liées aux productions animales, l'application de produits phytosanitaires, les bruits de machines agricoles et d'animaux, ou l'installation de bâtiments, etc. D'ailleurs, on constate une méconnaissance des pratiques agricoles chez les riverains. Celle-ci peut engendrer des tensions sur les projets ou même des violences entre propriétaires et agriculteurs.

Enfin, la cohabitation dans l'espace donne également naissance à des dynamiques d'**occupations irrégulières de terres**, particulièrement par les gens du voyage, ou de **dépôt illégal de déchets**, qui causent des dégâts à l'agriculture et à la qualité des sols. Au niveau juridique, on relève également l'existence de **contrats instables d'usage des sols** dans des zones à urbaniser, qui génèrent à leur tour une menace pour le maintien des activités agricoles locales.

Les principales sources de conflits

L'**étalement urbain** apparaît clairement comme la première source de tensions, la plus connue et la plus souvent évoquée lors des entretiens avec les acteurs locaux (Tableau 5). Au niveau régional, la prise de conscience de ce problème par les pouvoirs publics a conduit à l'apparition, ces dernières années, d'un discours de rénovation de

Tableau 5. Principales sources de conflits d'usage de sols en Île-de-France.

Principales sources de conflits

- Étalement urbain et spéculation immobilière
- Installation d'infrastructures urbaines
- Absence de gestion régionale des zones de production agricoles

la densité urbaine visant à construire la « ville dans la ville » et dans les « dents creuses » urbaines (Parnaix, A., 2012; Conseil Régional d'Île-de-France, 2013; Le Bivic, 2020), pour éviter l'étalement sur des zones plus éloignées du centre. Toutefois, cette volonté rencontre des obstacles importants, liés notamment aux préférences des citadins, qui semblent, en pratique, peu motivés à habiter dans des espaces plus densifiés. Depuis la crise du Covid se manifeste même un nouvel appétit pour des logements plus périurbains, en proximité de la nature et avec des jardins (Cottin et al, 2022; Leducq, D., 2021), ou pour des habitations localisées dans des écoquartiers (Tozzi, P., 2013; Renaud, 2014), plus éloignés des centres-villes et de leurs nuisances, dans un cadre de vie plus vert et aéré.

L'urbanisation des terres agricoles de proximité s'appuie également sur les actions dynamiques de plusieurs acteurs territoriaux, notamment du secteur de la logistique (Debie & Heitz, 2017) ou de l'immobilier (Taburet, 2012), qui excellent à identifier les opportunités de reconversion d'usage des terres. Ils se manifestent auprès des collectivités locales (Heitz, 2019), ou plus directement des propriétaires agricoles. Pour cette raison, dans des régions où la pression foncière est élevée, comme la région francilienne, les recours aux tribunaux les plus fréquents contre les documents d'urbanisme sont souvent portés par des agriculteurs qui demandent un accroissement de la possibilité d'urbanisation des espaces agricoles (Melot, 2009).

L'installation d'**infrastructures urbaines** s'avère également très importante dans ce territoire très urbanisé, dynamique et demandeur de services divers, qu'elle résulte de la concertation locale ou de la mise en place d'Opérations d'Intérêt National (OIN) où les collectivités territoriales ont peu de marges de manœuvre pour décider de l'avenir de ces constructions dans leur territoire. Elles représentent une forte source de tensions entre les acteurs territoriaux, qui se disputent les différentes utilisations des terres au cours de longs processus d'évaluation et de mise en œuvre des projets. En Île-de-France, quelques installations emblématiques et très consommatrices de terres agricoles ont été fortement contestées, comme la création de centres logistiques de stockage (Zone d'Aménagement Concerté — ZAC — des Val Bréon 1 et 2, en Seine-et-Marne) et de centres commerciaux et de loisirs (EuropaCity, dans le Val-d'Oise), l'extension d'aéroports (Roissy-Charles de Gaulle entre Seine-et-Marne et Val-d'Oise), la construction de lignes de métro (projets du Grand Paris Express sur la ligne 18 Ouest, et la ligne 17 Nord passant par les terres agricoles de Gonesse), de voies ferrées et de gares (Triangle de Gonesse dans le Val-d'Oise), voire même d'infrastructures touristiques et de loisirs (extension du Parc animalier de Thoiry dans les Yvelines) ou immobilières (domaine de Grignon dans les Yvelines).

Les grandes catégories d'acteurs des conflits

Traiter des conflits liés aux terres et activités agricoles dans un territoire aussi grand et peuplé que la Région IDF conduit nécessairement à envisager une pluralité d'acteurs, jouant des rôles différents et souvent subtils dans les dynamiques conflictuelles. À partir de nos différentes sources d'investigation, nous avons pu identifier de grandes catégories d'acteurs, ainsi que leurs rôles respectifs dans la production d'oppositions conflictuelles (Tableau 6).

Tableau 6. Les principaux acteurs partisans et/ou opposants au maintien des terres agricoles régionales.

Profil des acteurs territoriaux	Partisans	Opposants
Agriculteurs individuels	x	x
Coopératives et associations d'agriculteurs	x	
Pouvoirs publics et collectivités territoriales	x	x
Associations environnementalistes et initiatives de la société civile	x	
Secteur du logement et spéculation immobilière		x
Ingénierie des Infrastructures urbaines (entrepôts logistiques, routes, aéroports...)		x
Parcs Naturels Régionaux	x	

Les discours pluriels et divergents des agriculteurs franciliens

Historiquement, les agriculteurs franciliens étaient très présents dans les instances de décision, notamment les conseils municipaux. Mais leur nombre n'a cessé de diminuer, passant de 23 600 en 1968 à 5 700 en 2017, soit une baisse de 76 % (INSEE, 2022 b). Toutefois, alors que l'étalement urbain pousse à l'installation de populations dont les affinités sont plus faibles avec le monde agricole, la profession agricole semble être bien organisée et encore présente sur la scène politique régionale, en particulier dans les zones les plus rurales, bien qu'elle soit trois fois moins représentée dans les conseils départementaux et régionaux par rapport aux autres régions françaises (Institut Paris Région, 2023).

Le **positionnement des agriculteurs face à la préservation de terres agricoles** de proximité s'avère **complexe**, car la diversité des situations ne permet pas de dégager de consensus. En général, ils se montrent, dans leurs discours, plutôt favorables à la préservation des exploitations, mais ils ont toutefois souvent tendance à défendre des intérêts personnels lors des réunions des conseils municipaux ou des groupes d'acteurs locaux. La spéculation immobilière entraîne des propositions d'achat des terres à des prix très avantageux : le prix du foncier régional est l'un des plus élevés du territoire national (9 000 euros/ha en 2021 selon la Direction Régionale Interdépartementale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt — (DRIAAF, 2022). À ce scénario s'ajoutent des retraites agricoles peu rémunératrices et des difficultés à trouver des repreneurs d'activité (manque de proches, de voisins ou autres personnes intéressées). La tentation de la vente, par conséquent, la transformation de l'usage agricole, est importante. Elle donne lieu à des transactions qui, **de manière paradoxale, sont initiées par les agriculteurs eux-mêmes**. Bien que théoriquement les premiers intéressés à la préservation des terres agricoles, leurs activités contribuent à l'expulsion progressive de l'agriculture en proximité des zones urbaines.

Selon les entretiens d'experts, toutes les catégories interviewées rapportent que les agriculteurs présents au sein des instances de pouvoir à l'échelle communale ou intercommunale peuvent entraver certaines demandes relevant de l'intérêt public, en utilisant leur pouvoir. Dans ces espaces, les principales **demandes communes** d'intérêt collectif faites par les agriculteurs portent sur l'accessibilité des fermes par des engins agricoles lors des changements au niveau des voies d'accès, sur les aspects tenant à la Politique Agricole Commune, sur la participation aux projets territoriaux comme le Projet Alimentaire Territorial (PAT), des AMAP, de la restauration collective, ainsi que sur la préservation du cadre naturel paysager.

Enfin, les **difficultés de communication entre monde agricole et urbain** sont également relevées, au sujet des pratiques telles que l'utilisation des machines agricoles, l'installation de méthaniseurs, la construction des bâtiments, ou encore des nuisances qui leur sont reprochées par les populations urbaines, en termes d'externalités négatives, qu'elles soient sonores, visuelles ou olfactives. Selon le Responsable du Pôle Économie Agricole de la DDT du Val d'Oise (95) :

« Les urbains lorsqu'ils s'installent en milieu rural n'acceptent pas forcément les contraintes du milieu. Et ça c'est un gros problème également. Parce que la tolérance actuellement dans notre monde elle est de zéro. Donc l'urbain qui s'installe en milieu rural il ne veut pas avoir les contraintes : le bruit du coq qui chante, les odeurs lors des épandages et toutes ces choses qui font tous les côtés négatifs de l'agriculture. [...] Généralement [...] c'est l'urbain qui vient au conflit avec l'agriculteur, ce n'est pas l'agriculteur qui n'accueille pas l'urbain ».

La cohabitation entre le mode de vie urbain et rural s'avère être un enjeu délicat, posant un défi complexe tant pour les résidents que pour les instances professionnelles œuvrant sur le territoire. D'après la Responsable du Service Protection de la Ressource et Biodiversité de la Direction de la ressource en Eau et de la Production d'Eau de Paris :

« Ce n'est pas facile d'engager la population sur des questions agricoles. Nous, on a dû mal à le faire. Parce qu'en fait c'est très technique de parler d'agriculture et on voit beaucoup le raccourci agricole-pollueur et autres. [...]. Je pense que tout ce qui concerne l'agriculture est très éloigné pour les habitants qui ne sont pas du tout de ce milieu-là. Assez incompréhensible et très caricatural dans leurs esprits donc non seulement ils ne sont pas beaucoup impliqués mais même si on les implique je ne suis pas sûre qu'ils arrivent à avoir facilement un avis éclairé en fait ».

Cette entrave à la concertation se manifeste également dans les interactions entre agriculteurs, organismes du secteur agricole et représentants des collectivités territoriales. L'Adjoint au chef du service forêt bois, biomasse et territoire, Responsable du Pôle Aménagement du Territoire au sein de la DRIAAF Île-de-France relate :

« C'est assez hermétique. Il faudrait arriver à créer de la porosité entre les élus et le monde agricole. Et puis, le climat actuel est un petit peu "crispé". C'est-à-dire que tout le monde est sur la défensive, les agriculteurs sont sur la défensive. La Chambre d'Agriculture est dans une position un peu agressive parce qu'elle se sent agressée de toute part. Et ça ne facilite pas. C'est une manière aussi de se protéger ».

Les actions menées par différentes catégories d'acteurs de la société civile¹³

Les résultats des entretiens à dire d'experts montrent que les questions liées aux enjeux fonciers apparaissent souvent complexes à comprendre pour le grand public, ce qui limite la participation active à ces dynamiques territoriales. Toutefois, cette connaissance semble augmenter au fil du temps, appuyée sur les nombreux processus de participation citoyenne comme les enquêtes et déclarations d'utilité publique, mais aussi les pétitions, les marches et d'autres formes de

¹³ La notion de société civile utilisée dans cet article « désigne toutes les formes d'action sociale menées par des individus ou des groupes n'émanant pas des autorités publiques et qui ne sont pas dirigées par celles-ci » utilisée par la Législation de l'Union Européenne : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM:civil_society_organisation.

manifestations. Mais la part de la population qui se mobilise dans les actions de terrain reste réduite.

Quand les habitants s'engagent sur ces questions, généralement dans des situations qui affectent leur vie quotidienne ou qui constituent des enjeux importants à un niveau individuel, **ils le font souvent dans le cadre d'associations de protection des ressources foncières ou du voisinage, par exemple dans le cadre de manifestations publiques.** Ce fut le cas, ces dernières années, des manifestations autour du Triangle de Gonesse, du Plateau de Saclay, de la ferme de Grignon, du Val Bréon, ou encore de Thoiry — terres du Grand Paris, de Saint-Pierre-du-Perray et de Tremblay-en-France. L'engagement de la globalité d'acteurs de la société civile — notamment les habitants, les associations, les élus, les institutions publiques et privées sur ces questions — s'avère essentiel pour soutenir ou, le plus souvent, pour arrêter des projets qui peuvent porter préjudice à la présence agricole régionale. Les grands rassemblements et les mobilisations citoyennes se font entendre et apparaissent dans les médias à l'échelle nationale et régionale. Leur tenue et leur succès peuvent contribuer à faire adapter ou à bloquer un projet (voir le cas des négociations sur le projet Europacity, les aménagements dans le plateau de Saclay, les extensions des gares lignes de métro 17 et 18 du Grand Paris Express).

On constate enfin l'émergence d'un foisonnement d'initiatives de soutien à l'agriculture francilienne, qu'elles résultent de l'adaptation de directives nationales, d'actions des pouvoirs publics locaux, ou d'initiatives portées par des groupes d'acteurs locaux. Citons les PAT, les AMAP, le soutien à la vente directe à la ferme, la vente de paniers, des cueillettes, des magasins de producteurs, les épiceries solidaires, les légumeries, les initiatives de labellisation, les jardins partagés collectifs, les fermes pédagogiques, les instruments ZAN, Zéro Émission Nette (ZEN) et les Zones Agricoles Protégées (ZAP), les espaces-tests agricoles, le plan d'alimentation durable, la loi EGalim (issue des États Généraux de l'alimentation), le projet AgriParis, les projets agricoles d'Eau de Paris, les projets AgroALIM et Sésame, les régies agricoles, les chartes d'un Parc Naturel Régional (PNR), les projets variés d'agriculture urbaine et autres.

Le difficile rôle décisionnel des pouvoirs publics

Les pouvoirs publics se retrouvent souvent en position d'arbitrage dans les oppositions sur le contrôle et l'usage des terres agricoles. Le mécanisme de décision relatif à l'occupation des terres est complexe, et on constate une hétérogénéité de positions, qui engendre une pluralité de visions et de projections quant aux initiatives territoriales.

Ce phénomène met en lumière la dualité du rôle des élus municipaux, qui peuvent se positionner en tant qu'arbitres, mais également, en amont, comme parties prenantes des conflits internes, au même titre que les agriculteurs et d'autres acteurs de la société civile. Ainsi, en cas de possibilité de passage d'un usage agricole à un usage urbain, c'est la municipalité qui possède l'autorité légitime pour prendre la décision finale, en accord avec le principe de la libre administration des collectivités territoriales (Légifrance, 2022). En revanche, si la dynamique de changement d'usage agricole est partagée entre plusieurs municipalités, les décisions seront prises collectivement au niveau d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) du type de communauté de communes ou d'agglomération, ou au sein du département. Toutefois, c'est au niveau départemental, appuyé sur la figure du Préfet, que l'on délibère sur l'autorisation de changement d'affectation des sols des territoires de la région et sur la délivrance des permis d'exploitation et de construction. Si ces discussions dépassent les frontières départementales, elles se reportent au niveau régional, et ainsi de suite. Néanmoins, en cas de projets de grande envergure et d'intérêt public majeur (comme les OIN), c'est l'État qui s'impose, répond et prend en charge les négociations avec les autres acteurs et les instances locales.

Une fois les contestations arrivées au niveau départemental, le préfet peut s'appuyer sur des consultations auprès de la CDPENAF (Commission Départementale de Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers), instance comprenant des profils d'acteurs variés, qui vise à analyser les projets territoriaux ainsi que leurs impacts sur les zones naturelles et agricoles et à donner un avis pour la suite de ces dynamiques territoriales. Néanmoins, certains projets sont facteurs de désaccords et litigieux. Ils peuvent nécessiter d'autres instances de décision, comme le tribunal administratif et, dans une moindre mesure, le tribunal des baux ruraux. Certains cas emblématiques peuvent même nécessiter la saisie du Conseil d'État (comme dans le cas de la ZAD de Notre Dame des Landes) ou l'arbitrage du Premier Ministre comme pour la préservation des terres agricoles du Plateau de Saclay.

Les positions ambiguës des différents types d'acteurs locaux

On constate une grande complexité dans le positionnement des acteurs locaux, qui adoptent souvent une double posture ou présentent des divergences intra-institutionnelles, face aux principales sources de conflits territoriaux.

Les agriculteurs individuels se trouvent dans une position ambivalente. D'une part, ils s'opposent au développement urbain, qui accroît la pression foncière locale, mais d'autre part, ils peuvent être attirés par la perspective de valorisation financière de leurs terres agricoles. Cette dualité positionnelle s'applique également aux pouvoirs publics et aux collectivités locales, dans la mesure où le développement des infrastructures urbaines et de logement s'effectue au détriment de la préservation des espaces agricoles. En revanche, les associations environnementalistes, les initiatives de la société civile ainsi que les Parcs Naturels Régionaux (PNR) adoptent une posture défensive et d'opposition face à cette source de conflit.

Les agriculteurs maintiennent une posture ambivalente quant aux infrastructures urbaines: elles peuvent faciliter l'accès aux installations agricoles mais également créer des obstacles à l'exécution des activités dans le territoire (cf. modifications de circuits de transport et de circulation des engins agricoles). Les pouvoirs publics et collectivités territoriales présentent une dualité similaire: à la fois intéressés par le développement de ces infrastructures et préoccupés par leurs impacts sur les dynamiques territoriales. Le tissu associatif environnementaliste, les initiatives de la société civile, ainsi que les PNR se trouvent souvent en opposition, notamment dans le cadre des grands projets d'aménagement territorial fréquemment relayés par la presse locale (cf. pour Le Parisien, les aménagements du Val Bréon, du Plateau de Saclay, du Triangle de Gonesse, etc.).

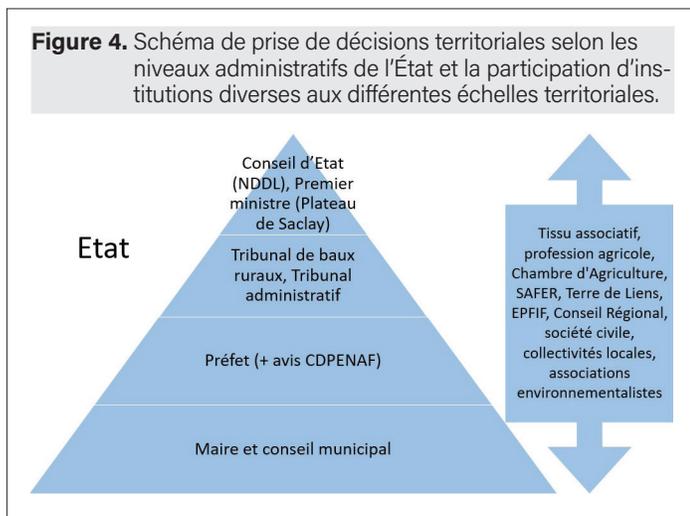
Enfin, concernant l'absence de gestion régionale cohérente des zones de production agricole, les acteurs du logement et de la spéculation immobilière, ainsi que ceux de l'ingénierie des infrastructures urbaines et certains secteurs des pouvoirs publics et collectivités locales, se montrent favorables à la perpétuation de ce cadre de fragilisation de l'unité globale de gouvernance, afin de faciliter le développement d'autres infrastructures et activités dans les territoires. En opposition, se trouvent certains agriculteurs, coopératives et associations d'agriculteurs, certains secteurs des pouvoirs publics et collectivités locales, ainsi que des associations environnementalistes et les PNR qui, face à ce manque de cohésion de la gestion des terres agricoles régionales, voient leurs activités affaiblies ou menacées par l'influence d'autres secteurs et acteurs territoriaux.

DISCUSSION : LA GOUVERNANCE COMPLEXE ET IMBRIQUÉE DES TERRES AGRICOLES FRANCILIENNES

Il s'avère que différents groupes d'acteurs participent à une gouvernance territoriale complexe des terres agricoles franciliennes, qui se construit à partir des projets et des oppositions qu'ils rencontrent, et s'appuie sur leurs actions parfois enchevêtrées. La gouvernance de l'agriculture en Région Ile-de-France se caractérise ainsi par une imbrication forte des actions des acteurs de terrain de toutes natures et des initiatives des pouvoirs publics régionaux, en relation avec les différents instruments mis à disposition par la puissance publique.

Discussions et négociations entre acteurs locaux

Durant les phases de discussions et de négociations autour des terres agricoles, différents acteurs territoriaux peuvent se manifester à toutes les échelles de décision, comme la Société d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural (SAFER), Terre de Liens, la Chambre d'Agriculture, l'EPFIF, le Conseil Régional, les collectivités locales, la profession agricole, ou les Chambres d'Agriculture. L'État est également présent, dans les instituts, agences et commissions (comme les DDT, la DRIAAF, l'AEV, l'agence de l'eau, la Région, les Intercommunalités, les Départements, les communes, le SDREA, la Direction Régionale et Interdépartementale de l'Environnement, de l'Aménagement et des Transports (DRIEAT)...). La Figure 4 propose un schéma simplifié du mécanisme de décision, avec ses différents niveaux administratifs.



Dans cet enchevêtrement d'instances de participation aux décisions territoriales, des divergences d'intérêts apparaissent souvent entre les différents niveaux. Ces désaccords peuvent concerner le soutien à la protection des terres agricoles par une échelle nationale ou départementale, non accompagné à l'échelle régionale. Ou encore, l'existence de difficultés de communication entre deux échelles de décision proches (région et département, ou département et commune). De plus, les décisions d'affectation des sols dépendent également de jeux d'acteurs entre différentes échelles, par exemple entre les maires des communes et le préfet du département. Dans ce maillage complexe d'acteurs locaux, les décisions prises reposent toujours très largement sur des visions politiques convergentes ou contradictoires. Par exemple, l'étalement urbain sur les terres agricoles périurbaines, justifié pour atteindre l'objectif de construction de 70 000 logements par an annoncé par la Région Île-de-France, trouve un écho dans le manque de moyens et/ou de volonté de préserver davantage le foncier agricole régional. Mais le projet de création d'une infrastructure consommatrice d'espace agricole peut

également se heurter à des élus locaux de sensibilité écologiste et défendant la préservation des terres agricoles. Apparaît ainsi la difficulté de faire face à une évolution des discours des acteurs, qui peuvent varier en fonction des divers intérêts en jeu lors des différentes phases de ces conflits d'usage du sol.

Certains acteurs rapportent l'insuffisance des instances de médiation lors du dialogue et des conflits entre les collectivités locales et la profession agricole. Lorsque ces médiations existent, elles sont coordonnées et gérées par l'État (la plupart du temps au niveau départemental, avec le préfet et auprès des instances du type CDPE-NAF), qui dispose des pouvoirs administratifs, juridiques et financiers pour mener à bien les négociations et assumer les conséquences des décisions prises. Néanmoins, ces arbitrages se font souvent en concertation avec d'autres instances (comme les collectivités locales, la profession agricole et les organisations de la société civile) dont les recommandations et positionnements peuvent avoir plus ou moins d'importance dans les processus de prise de décisions. Ainsi, la gouvernance de ces décisions territoriales repose sur des accords entre les structures institutionnalisées, les autorités élues, la volonté politique des acteurs locaux et les choix des citoyens.

Quel niveau territorial de décision ?

Nos résultats montrent que la permanence des activités agricoles est de plus en plus soutenue par l'action des organisations issues de la société civile, avec leurs projets, associations et initiatives, en attendant que ces questions soient jugées suffisamment importantes pour être traitées et intégrées dans les agendas publics. Ces actions ont souvent un caractère avant-gardiste par rapport aux initiatives des pouvoirs publics ; la puissance publique arrive ensuite.

Dans le scénario francilien, la complexité structurelle des différents niveaux de décision en matière de gouvernance des terres agricoles fait que les volontés politiques tendent à être plus efficaces au fur et à mesure qu'elles se rapprochent du territoire (aux échelles communales ou intercommunales). C'est à ces échelles que la plupart des conflits d'utilisation des terres agricoles prennent naissance et trouvent une solution. C'est au sein des discussions dans les conseils municipaux que se réalisent les accords concernant la plupart des décisions territoriales sur la protection ou la consommation de terres agricoles régionales et c'est à ce niveau que le potentiel d'action est le plus déterminant. Le niveau départemental tend à être moins responsable de la création de politiques allant dans le sens de la protection des terres agricoles (probablement parce qu'il dispose de peu de ressources financières pour soutenir ces politiques), à l'exception des litiges qui nécessitent un accord du préfet du département et une analyse par la commission de la CDPENAF responsable du territoire en question. L'implication des politiques pilotées par des échelles macro (comme le régional et le national) fournit les lignes directrices à suivre. Cependant, tout en respectant le principe légal de libre administration des collectivités locales, il appartient aux plus petits niveaux administratifs d'élaborer et d'appliquer leurs politiques de gestion des conflits existants.

CONCLUSIONS

Cet article visait à identifier les tensions et conflits liés à la présence de l'agriculture périurbaine en proximité des grandes agglomérations, à partir de l'exemple de la Région Île-de-France, choisie pour ses caractéristiques urbaines et pour les défis associés à la gestion des terres agricoles soumises à la menace de l'expansion foncière. La question initialement posée était : « quelles sont les difficultés de maintien de l'agriculture dans et autour des villes, avec quelles caractéristiques et quelles oppositions ou contradictions à son existence ? ». Les résultats suggèrent que le rôle et les conditions de maintien ou

de développement de l'agriculture urbaine et périurbaine méritent un nouveau regard dans nos sociétés toujours plus urbaines.

Nous avons en effet constaté, dans notre étude, que les différents usages du sol, l'emprise du secteur immobilier et des infrastructures pour la ville, ainsi que les tensions générées par le voisinage constituent les principales sources de conflits liés à l'activité agricole dans le territoire francilien. Ces discussions et confrontations autour de la place de l'agriculture sont portées par différentes catégories d'acteurs locaux, dont les agriculteurs eux-mêmes, les pouvoirs publics, le secteur du logement et la société civile. La protection des espaces agricoles est soutenue par une partie de la population locale, qui souhaite s'assurer une qualité de vie due à la préservation du cadre paysager naturel, en dépit de possibles nuisances des activités agricoles sur les riverains. Les changements d'utilisation des sols sont avant tout le fait des promoteurs et des pouvoirs publics, désireux de voir s'installer de nouvelles populations ou de faire place à l'étalement urbain. Par ailleurs, les refus de changement de l'usage agricole en usage constructible frustrant souvent les propriétaires agricoles, qui recherchent la plus-value de la vente de terres agricoles.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Ackerman, K., Conard, M., Culligan, P., Plunz, R., Sutto, M. P., Whittinghill, L. (2014). Sustainable food systems for future cities: The potential of urban agriculture. *The Economic and Social Review*, 45(2), 189-206.

Andreadakis, A. (2019). Un secteur agricole sous-estimé dans la lutte face au changement climatique? Le cas de la région industrielle du Grande ABC. *Confins. Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasileira de geografia*, (39).

Bakalis, S., Valdramidis, et al. (2020). Perspectives from CO+RE: How COVID-19 changed our food systems and food security paradigms. *Current Research in Food Science*, 3, 166-172. <https://doi.org/10.1016/j.crfs.2020.05.003>.

Barthel, S., & Isendahl, C. (2013). Urban gardens, agriculture, and water management: Sources of resilience for long-term food security in cities. *Ecological economics*, 86, 224-234.

Bernard, C., Dufour, A., & Angelucci, M. A. (2005). L'agriculture périurbaine: interactions sociales et renouvellement du métier d'agriculteur. *Économie rurale. Agricultures, alimentations, territoires*, (288), 70-85.

Bryant, C.R. (1997). L'agriculture périurbaine: l'économie politique d'un espace innovateur. *Cahiers Agricultures*, 6, 125-130.

Caron, A., Torre, A. (2006). Vers une analyse des dimensions négatives de la proximité, *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 7.

Castillo, S.R., C.R. Winkle, S. Krauss, A. Turkewitz, C. Silva, E.S. Heine-mann. (2013). Regulatory and other barriers to urban and peri-urban agriculture: A case study of urban planners and urban farmers from the greater Chicago metropolitan area. *Journal of Agriculture, Food Systems, and Community Development* 3(3), 155-166.

Chenarides, L., Grebitus, C., Lusk, J.L., Printezis I. (2020). Food consumption behavior during the COVID-19 pandemic, *Agribusiness*, 37, 1, 44-81.

Chenu, C., Klumpp, K., Bispo, A., Angers, D., Colenne, C., & Metay, A. (2014). Stocker du carbone dans les sols agricoles: évaluation de leviers d'action pour la France. *Innovations agronomiques*, 37, 23-37.

Cottin, J., Youssoufi, S., & Carpentier-Postel, S. (2022, June). Identité d'habitation et fréquentation des espaces verts urbains: une

approche par comportements auto-rapportés. In 4ème Rencontres Francophones Transport Mobilité.

Debrie, J., & Heitz, A. (2017). La question logistique dans l'aménagement de l'Ile-de-France: formulation d'un enjeu métropolitain versus absence de concrétisation dans les projets urbains?. *Géographie Économie Société*, 19 (1), 55-73.

De Zeeuw, H., Guendel, S., Waibel, H. (2000). The integration of agriculture in urban policies. *Growing cities, growing food. Urban agriculture on the policy agenda*, 161-180.

Dubbeling, M., R. van Veenhuizen, H. de Zeeuw. (2010). *Cities, poverty and food: Multi-stakeholder policy and planning in urban agriculture*. Rugby: Practical Action Publishing.

Ernwein, M., & Salomon-Cavin, J. (2014). Au-delà de l'agrarisation de la ville: l'agriculture peut-elle être un outil d'aménagement urbain? Discussion à partir de l'exemple genevois. *Géocarrefour*, 89 (89/1-2), 31-40.

Gillham, O. (2002). *The limitless city: a primer on the urban sprawl debate*, Washington, DC: Island Press.

Guéringer, A., Hamdouch, A., & Wallet, F. (2016). Foncier et développement des territoires ruraux et périurbains en France: une mise en perspective. *Économie Régionale et Urbaine*, (4), 693-712.

Guiomar, X. (2009). Les utilisations sociales de l'agriculture aux marges de la ville: les jardins d'insertion en Ile-de-France. *Innovations agronomiques*, 5, 111-125.

Hamilton, A. J., K. Burry, H.-F. Mok, S. F. Barker, J. R. Grove, V. G. Williamson. (2014). Give peas a chance? Urban agriculture in developing countries: A review. *Agronomy for Sustainable Development* 34(1): 45-73.

Heimlich, R.E. (1989). Metropolitan agriculture: Farming in the city's shadow. *Journal of the American Planning Association* 55(4), 457-466.

Heitz, A. (2019). La dualisation logistique. *Urbanisme*, (413), 42-45.

Jean, Y., Chevalier, P., Conord, F., Cornu, P., Delfosse, C., Desmichel, P.,... & Chadeyron, J. (2018). Les espaces ruraux en France: Capes/ Agrégation Histoire-Géographie. Armand Colin.

Le Bivic, C. (2020). *Urbanisme rural sous influence métropolitaine. Ressources et épreuves des pratiques planificatrices locales en Ile-de-France et en Loire-Atlantique* (Doctoral dissertation, Université Paris-Saclay).

Leducq, D. (2021). Les espaces de coworking: des instruments de résilience territoriale pour l'après-Covid? *Netcom. Réseaux, communication et territoires*, (35 - 1/2).

Leroux, I. (2006). Gouvernance territoriale et jeux de négociation. Pour une grille d'analyse fondée sur le paradigme stratégique, *Négo-ciations*, 2, 83-98.

Livanis, G., Moss, C. B., Breneman, V.E., Nehring, R.F. (2006). Urban sprawl and farmland prices. *American Journal of Agricultural Economics*, 88(4), 915-929.

Madaleno, I. (2002). *Urban Agriculture, An Environmentally Sustainable Land Use—Case Studies from Europe, Latin America and Africa*. WIT Transactions on Ecology and the Environment, 54.

Magsi, H., Torre, A., Liu, Y., Sheikh, M.J. (2017). Land use Conflicts in the Developing Countries: Proximate Driving Forces and Preventive Measures, *Pakistan Development Review*, 56(1): 19-30.

Melot, R. (2009). De la gestion des espaces au projet de territoire: les enjeux politiques d'un changement de paradigme juridique, *L'Année sociologique*, 1, 59, 177-199.

Mok, H. F., Williamson, V. G., Grove, J. R., Burry, K., Barker, S. F., Hamilton, A. J. (2014). Strawberry fields forever? Urban agriculture in

developed countries: a review. *Agronomy for sustainable development*, 34(1), 21–43.

Mollard, A. (2003). Multifonctionnalité de l'agriculture et territoires: des concepts aux politiques publiques. *Cahiers d'Économie et de Sociologie Rurales (CESR)*, 66 (905-2016 - 70179), 27-54.

Munton, R. (2009). Rural land ownership in the United Kingdom: Changing patterns and future possibilities for land use. *Land Use Policy* 26: S54–S61.

Pellerin, S., Bamière, L., Launay, C., Martin, R., Schiavo, M., Angers, D.,... & Rechauchère, O. (2020). Stocker du carbone dans les sols français. Quel potentiel au regard de l'objectif 4 pour 1000 et à quel coût? (Doctoral dissertation, INRA).

Péron, J. Y., E. Geoffriau. (2007). Characteristics and sustainable development of peri-urban vegetable production in Europe. *Acta Horticulturae* 762: 159–170.

Petit, S., & Lescourret, F. (2019). La biodiversité au cœur des agroécosystèmes: où en sommes-nous aujourd'hui? *Innovations Agronomiques*, 75, 15-27.

Pierr, A., J. Ravetz, I. Tosics (eds.). (2011). Peri-urbanisation in Europe: Towards European policies to sustain urban—rural futures. Copenhagen: University of Copenhagen, Forest and Landscape.

Planchenault, M. (2008). Territoires Périurbains et Gouvernance. *Perspectives de Recherche*, 65.

Pothukuchi, K., J. L. Kaufman. (1999). Placing the food system on the urban agenda: The role of municipal institutions in food systems planning. *Agriculture and Human Values* 16(2): 213–224.

Renauld, V. (2014). Fabrication et usage des écoquartiers: Essai critique sur la généralisation de l'aménagement durable en France. PPUR Presses polytechniques.

Smit, J., J. Nasr. (1992). Urban agriculture for sustainable cities: Using wastes and idle land and water bodies as resources. *Environment and Urbanization*, 4:141–152.

Taburet, A. (2012). Promoteurs immobiliers privés et problématiques de développement durable urbain (Doctoral dissertation, Université du Maine).

Thomson, A. (2012). Life stories and historical analysis. *Research methods for history*, 104-21.

Torre, A., Fonseca, B. (2023). Conflict and oppositions in the development of peri-urban agriculture: The case of the Greater São Paulo region. *Sociologia Ruralis*, 63(1), 160–177.

Torre, A., Melot, R., Magsi, H., Bossuet, L., Cadoret, A., Caron, A., Darly, S., Jeanneaux, P., Kirat, T., Pham, H.V., O. Kolokouris, (2014). Identifying and measuring land-use and proximity conflicts: methods and identification, *SpringerPlus*, 3, 1, 85.

Torre, A., Traversac, J.B., Darly, S., Melot, R. (2013). Paris, métropole agricole? Quelles productions agricoles pour quels modes d'occupation des sols, *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 3, 561 - 593.

Torre, A., Traversac, J.B. (eds). (2011). Territorial Governance. Local Development, Rural Areas and Agrofood Systems, Springer Verlag, Heidelberg & N. York.

Tozzi, P. (2013). Ville durable et marqueurs d'un « néo-hygiénisme »? Analyse des discours de projets d'écoquartiers français. *Noréis. Environnement, aménagement, société*, (227), 97-113.

van Veenhuizen, R. (2006). Cities farming for the future. Urban agriculture for Green and Productive Cities. RUAF Foundation, International Institute of Rural Reconstruction. International Development Research Centre.

Wegmuller, F., & Duchemin, E. (2010). Multifonctionnalité de l'agriculture urbaine à Montréal: étude des discours au sein du programme des jardins communautaires. [Vertigo] 10 (2).

Zasada, I. (2011). Multifunctional peri-urban agriculture—A review of societal demands and the provision of goods and services by farming. *Land Use Policy*, 28, 4, 639–648.

DOCUMENTS TECHNIQUES

Collectivités locales, 2007. Les permis de construire et autres autorisations et actes relatifs à l'occupation ou à l'utilisation du sol. <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/competences/les-permis-de-construire-et-autres-autorisations-et-actes-relatifs-occupation-ou#:~:text=Dans%20ce%20cas%2C%20la%20d%C3%A9claration,permis%20et%20chaque%20d%C3%A9claration%20pr%C3%A9alable.>

Conseil Régional d'Ile-de-France (2013). Le code de l'urbanisme, V. U. Adoption du schéma directeur de la région Ile-de-France. Acte certifié exécutoire. Délibération n° CR 97-13 du 18 octobre 2013.

DRIAF (2021). Le chiffre du mois — décembre 2021: 4 425 exploitations agricoles recensées en 2020 en Île-de-France, <https://driaaf.ile-de-france.agriculture.gouv.fr/le-chiffre-du-mois-decembre-2021-4-425-exploitations-agricoles-recensees-en-a2954.html>

DRIAF/SDRISE (2022). La protection des espaces agricoles en Île-de-France: ZAP, ZPNAF et PAEN. Préfet de la Région d'Île-de-France. https://driaaf.ile-de-france.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/ZAP_ZPNAF_PAEN_2022_V2_cle0618ff.pdf

DRIEAT (2021). La production de logements dans les territoires de l'Île-de-France. Bilan 2020. Direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports d'Île-de-France: https://www.drieat.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/spaf_bilan_srh_2020_v05.pdf

DRIEAT (2023). Note d'observations sur l'avant-projet de SDRIF. DRIEAT/SAD. 2 juin 2023. Préfet de la région Ile-de-France. <https://fne-idf.fr/system/files/inline-files/DRIEAT%20avis-%20Coursier%20avant-projet%20SDRIF%20signe.pdf>

FAO (2007). Profitability and sustainability of urban and peri-urban agriculture. Agricultural Management, Marketing and Finance Occasional Paper, 19. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO): Rome.

FAO (2009). Comment nourrir le monde en 2050. Sommaire exécutive du sommet mondial sur la sécurité alimentaire. Rome 16-18, Novembre, 29 p.

FAO (2011). The place of urban and peri-urban agriculture (UPA) in national food security programmes. Rome, 44p.

IAU IdF Mos (2010). L'occupation du sol. L'environnement en Île-de-France — Mémento 2011. https://www.institutparisregion.fr/fileadmin/NewEtudes/Etude_809/Memento_Web_02.pdf

IGEDD (2023). Cadrage préalable de la révision du schéma directeur de la région d'Île-de-France. Avis délibéré n° 2022-102 du 23 février 2023. Formation d'autorité environnementale de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD). https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/230223_revision_sdrif_delibere_cle7434d8.pdf

INSEE (2020). Dossier complet Région d'Île-de-France, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=REG-11>

INSEE (2022a). Estimations de population et statistiques de l'état civil établies fin février 2022. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6442047#titre-bloc-1>

INSEE (2022 b). En Île-de-France, près de 10 000 ménages déclarent un revenu provenant d'une activité agricole. Insee Flash Ile-de-France, Février 2022, n° 65: <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6047604#consulter>

Institut Paris Région (2022 a). L'environnement en Île-de-France. Edition 2022. ISSN 1772 0826. ISSN ressource en ligne 2267 3601.: <https://www.institutparisregion.fr/nos-travaux/publications/lenvironnement-en-ile-de-france/>

Institut Paris Région (2022 b). Note rapide de l'Institut Paris Région. N° 943. MOS 2021: Une sobriété foncière bien établie malgré une reprise des extensions. Territoires mode d'occupation du sol. Juin 2022.: https://www.institutparisregion.fr/fileadmin/NewE-tudes/000pack3/Etude_2803/NR_943_web.pdf

Institut Paris Région (2023). Les nouveaux élus franciliens: Portraits et territoires. Note rapide de l'Institut Paris Région. Gouvernance. Janvier 2023. <https://www.institutparisregion.fr/nos-travaux/publications/les-nouveaux-elus-franciliens-portraits-et-territoires/#:~:text=Le%20personnel%20politique%20francilien%20se,aussi%20par%20une%20r%C3%A9partition%20l%C3%A9g%C3%A8rement>

Légifrance (2022). Code général des collectivités territoriales. Le service public de la diffusion du droit. <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGISCTA000006164464>

Le Parisien, 2018a. Annulation de la création de la ZAC du triangle de Gonesse: vers une nouvelle décision de justice. Île-de-France & Oise, Val-d'Oise. Le 09 mai 2018. <https://www.leparisien.fr/val-d-oise-95/annulation-de-la-creation-de-la-zac-du-triangle-de-gonesse-europacity-fait-appel-09-05-2018-7707219.php>

Le Parisien, 2018 b. Gonesse: le projet EuropaCity est-il en danger? Île-de-France & Oise, Val-d'Oise. Le 09 juillet 2018. <https://www.leparisien.fr/val-d-oise-95/gonesse-le-projet-europacity-est-il-en-danger-08-07-2018-7812192.php>

Le Parisien, 2019a. Triangle de Gonesse: EuropaCity, un projet toujours méconnu du public. Île-de-France & Oise, Val-d'Oise. Le 20 janvier 2019. <https://www.leparisien.fr/val-d-oise-95/triangle-de-gonesse-europacity-un-projet-toujours-meconnu-du-public-20-01-2019-7992885.php>

Le Parisien, 2019 b. Gonesse: EuropaCity, un projet abandonné dix ans après ses débuts. Île-de-France & Oise, Val-d'Oise. Le 21 novembre 2019. <https://www.leparisien.fr/val-d-oise-95/gonesse-europacity-un-projet-abandonne-dix-ans-apres-ses-debuts-21-11-2019-8198847.php>

Le Parisien, 2023. Val-d'Oise: le dossier du Triangle de Gonesse de retour devant la justice. Val-d'Oise. Le 26 juin 2023. <https://www.leparisien.fr/val-d-oise-95/val-doise-le-dossier-du-triangle-de-gonesse-de-retour-devant-la-justice-26-06-2023-7UGTFU7EV5CA-ZIQNUUWRWLEVDY.php>

Le Roux, X., Barbault, R., Baudry, J., Burel, F., Doussan, I., Garnier, E.,... & Trommetter, M. (2008). Agriculture et biodiversité. Valoriser les synergies.

Mairie de Paris (2015). Plan Alimentation Durable 2015-2020. Disponible à: <https://api-site.paris.fr/images/72882>

Parnaix, A. (2012). Gouverner les lotissements, le rôle des intercommunalités. Cahiers de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Ile de France, (161), 84.

Préfectures-régions (2022). La préfecture et les services de l'État en région Île-de-France. Découpage administratif. Les arrondissements départementaux francilien au 1^{er} janvier 2018. <https://www.prefectures-regions.gouv.fr/ile-de-france/layout/set/print/Region-et-institutions/Portrait-de-la-region/Geographie/Geographie/Decoupage-administratif>

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2018). World Urbanization Prospects: The 2018 Revision, Online Edition.

United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2022). World Population Prospects 2022: Summary of Results. UN DESA/POP/2022/TR/NO. 3.

UNO (2019). Department of Economic and Social Affairs, Population Division. Probabilistic Population Projections Rev. 1 based on the World Population Prospects 2019: <http://population.un.org/wpp/>