



Etude de cas : l'agriculture péri-urbaine en Ile-de-France

Contexte:

En 1998, l'agriculture autour de l'agglomération parisienne n'était pas en bonne santé. Bien qu'occupant 50% de la surface du territoire régional, les productions locales ne rencontraient pas les 11 millions de consommateurs régionaux. Au contraire, les terres étaient remplacées par des constructions, les documents d'urbanisme considéraient ces terres comme « vacant rural » pour le Schéma Directeur régional, ce qui se traduisait localement par « zone à urbaniser ». Des pans entiers de l'agriculture traditionnelle tendaient à disparaître : les fruits, les légumes et les fleurs mais aussi l'élevage étaient menacés. Par exemple, la race de mouton « Ile-de-France » n'avait plus guère de représentants qu'à la Bergerie Nationale de Rambouillet.

Les 4 000 exploitants agricoles vieillissaient sans être remplacés et leur nombre diminuait à un rythme d'environ 3% par an. Les agriculteurs n'étaient plus reconnus, ni acceptés dans les zones proches des agglomérations. Ils se maintenaient en revanche dans les zones de grandes cultures de la Beauce ou en Seine et Marne. Les principaux bénéficiaires des aides à l'hectare de la Politique Agricole Commune (PAC) dont se situaient en zone de grande culture.

Parallèlement, les 11 millions d'urbains voyaient ces agriculteurs d'un œil critique : les agriculteurs symbolisaient l'agriculture industrielle et « toutes ses dérives »: environnement pollué, animaux en batterie, nourriture de mauvaise qualité... Les agriculteurs se voyaient affublés de nombre de raccourcis plus ou moins justes. En retour, les protestations des intéressés pouvaient être véhémentes, ce qui ne faisait que renforcer ces critiques.

Mais le temps jouait contre le monde agricole. En effet, les indicateurs environnementaux se sont dégradé au cours des années 90 et 2 000 : perte de biodiversité, pollutions des nappes et des cours d'eau, assèchement de ceux-ci...

Un groupe d'agriculteurs porté par la Société d'Agriculture et des Arts d'Ile-de-France a choisi de prendre en charge. Après plus de 10 ans d'implication, force est de constater que le contrat est rempli : le SDRIF mentionne l'agriculture comme un espace à protéger, l'agriculture prend mieux en compte l'environnement, des circuits courts notamment sous l'impulsion des Associations de Maintien de l'Agriculture Paysanne maintiennent le lien entre urbains et ruraux. La profession a survécu à la nouvelle réforme de la PAC (2007-2013) et même a pu bénéficier des aides pour accroître la qualité de ses produits. La vague verte suite au Grenelle de l'Environnement porte un peu plus loin l'agriculture de la région, qui sans être sauvée a développé sa résilience.

Indications méthodologiques

A la suite de l'identification de la Société d'Agriculture et des Arts comme porteur d'une demande visant à résoudre le problème du déclin de l'agriculture en Ile-de-France, une démarche d'exploration stratégique, l'audit patrimonial, a été mise en place. Elle a procédé sur trois territoires tests en région Ile-de-France (petites régions agricoles de la Plaine de Versailles, Sénart, Cergy) et une phase dite « macro » qui a exploré les échelles nationale et européenne.

L'animation à la suite de l'audit s'est déroulée sur trois années puis des projets ont pris progressivement le relais. La plupart des territoires poursuivent une démarche de relation de proximité entre le monde agricole et les habitants, basée sur les produits ou d'autres événements à caractère plus festif (fêtes des battages, dégustation du vin, rûches...). Tout ceci n'a été rendu possible que par un changement de perspective d'acteurs nationaux et régionaux, la mise en place de dispositifs de financements en cohérence avec une vision globale partagée. Il s'agit bien d'un changement d'ensemble du système qui s'est opéré depuis le foncier jusqu'à la consommation des produits issus de l'agriculture.

Audit de résilience de l'agriculture péri-urbaine en Ile-de-France

Limites du système

Les limites du système sont posées en fonction de l'écosystème considéré et du système social et politique qui le prend en charge.

La délimitation et la caractérisation du système d'action a permis d'identifier les acteurs impliqués et ceux simplement concernés. En effet, très vite il est apparu que certains acteurs étaient concernés mais sans même le savoir. La plupart des urbains de l'Ile-de-France par exemple étaient concernés par l'agriculture pour leur approvisionnement en produits frais ou par la qualité de vie qu'elle propose. La Commission européenne est aussi un acteur concerné par l'agriculture péri-urbaine en Ile-de-France. Elle est devenue un acteur impliqué en proposant de tester différents types d'aide spécifique. Au total trois niveaux ont été identifiés : l'échelle locale avec les maires, les agriculteurs, les associations locales de défense de l'environnement... La gestion est de proximité, souvent de manière autonome. L'échelle régionale est un lieu de rencontre, sans enjeux, pour les différents acteurs : agricole, urbains, environnementalistes.... Le troisième système est le niveau national-européen qui en France sont très intégrés puisque ce sont les mêmes personnes qui agissent à l'un ou l'autre niveau tant du côté agricole, qu'Etat ou encore pour la défense de l'environnement.

Situation historique

Il s'agit de retracer le fonctionnement du système au moyen de données historiques.

L'agriculture d'Ile-de-France est une agriculture ancienne et qui a largement contribué à l'histoire de l'agriculture française. Ainsi, la diffusion de la pomme terre par Parmentier s'est déroulée à Neuilly et de nombreux fruits et légumes régionaux (Pomme de Brie, Poire de Groslay...) garnissaient la table du roi Soleil. Des personnages célèbres ont donné toute sa valeur à l'agriculture locale, comme Lenôtre avec le potager du roi ou Marie Antoinette avec sa ferme au château de Versailles. De cette apogée des 17^{ème} et 18^{ème} siècles, elle est restée dynamique jusqu'après la seconde guerre mondiale. Ensuite, elle est ensuite tombée dans l'anonymat et a progressivement perdu de son potentiel et de sa diversité : disparition des espèces (moutons, fruits et légumes reliques), réduction de l'effectif de la population agricole, effacement progressif du paysage. Le chemin vers la mono-culture s'est accentué dès les années 80 avec la Politique Agricole Commune. La

profession a été dominée par les cultivateurs, les éleveurs et les maraîchers étaient maintenus à l'écart.

Vulnérabilité

La vulnérabilité du système est l'opposé de sa résilience. Il s'agit ici de la capacité d'un système à perdre son intégrité à la suite d'une perturbation.

La vulnérabilité essentielle de l'agriculture péri-urbaine francilienne réside dans le cloisonnement entre le monde agricole et le monde urbain. L'un et l'autre ont cohabité pendant longtemps sans se croiser et sans difficultés majeures jusqu'à récemment. Mais le rapport de pouvoir a changé au cours des années 70 rendant le monde agricole beaucoup plus fragile. Le monde urbain est progressivement devenu pregnant en Ile-de-France sur le monde agricole en le structurant de manière discrète et rigide notamment par les documents d'urbanisme.

Une seconde variable de long terme concerne l'accès à l'agriculture. Le foncier agricole s'est renchéri et nécessite une mise de départ importante. La spéculation sur le foncier a débuté à partir des années 70 alors que le SDRIF et les autres documents d'urbanisme se sont mis en place.

Concernant l'agriculture péri-urbaine en région Ile-de-France, l'une de ces variables est le nombre d'agriculteurs. La profession d'agriculteur est encadrée et possède des filières de formation, de financements et de cooptation spécifiques et faiblement ouvertes. L'installation n'est possible que si toutes les conditions sont remplies, ce qui est difficile pour un urbain mais beaucoup plus aisé pour quelqu'un venant du milieu agricole.

La dégradation de l'environnement est aussi une variable de long terme non anticipée par le monde agricole. Source de friction avec le monde urbain, le modèle agro-industriel n'avait pas prévu la pollution des nappes, la réduction de la biodiversité, la libération dans le milieu de produits toxiques dont les effets sont non prévisibles (perturbateurs endocrinaux par exemple). Les réponses apportées à cette question ne sont pas aujourd'hui satisfaisante et peinent à se justifier auprès du grand public comme le marque l'essor du bio en France. Il reste que la qualité de l'environnement tend toujours à se dégrader (sécheresse, abeilles...).

Perturbations

Il s'agit des phénomènes externes au système qui engendrent une modification des variables de base.

La perturbation des années 2000 correspondait à la réforme de la Politique Agricole Commune et à l'accueil de nouveaux membres au sein de l'UE. C'est donc entre 27 membres au lieu de 15 qu'il a fallu partager les primes PAC. Le budget de la PAC représente 43% du budget européen soit 50,1 Milliard d'euro en 2005. Les aides se sont élevées à 224,1 Millions d'euros en 2010.

C'est aussi à cette période que les effets du SDRIF sur le foncier commençaient à se faire sentir. En effet, les maraîchers avaient l'habitude de vendre leurs terres dès lors que la ville était trop proche. Avec le pécule, ils rachetaient des terres moins cher mais plus loin de la ville. Le SDRIF (schéma directeur régional d'Ile-de-France) en cartographiant les zones constructibles, agricoles a figé la dynamique des prix dès 1974 et la capacité d'investissement des maraîchers par la même occasion. Mais c'est plus généralement, le fait que la ville est aux portes des exploitations péri-urbaines qui change la donne. Les

agriculteurs sont directement confrontés à des vols, des dégradations mais aussi des difficultés de circulation, des réclamations car les tracteurs font trop de bruit... Parallèlement, la qualité de l'environnement s'est largement dégradée au cours des années 70 à 2 000 pour les urbains : la qualité de l'eau s'est réduite, la qualité de la nourriture aussi, la biodiversité s'est réduite considérablement. Les urbains ont brusquement pris conscience avec les grandes pandémies et les risques sanitaires (Kreuzfeld Jacob par exemple) de leurs liens organiques avec le monde agricole.

Etats alternatifs du système

Les états alternatifs d'un système correspondent aux nouveaux systèmes issus du réagencement des ressources du précédent système après que son intégrité a été atteinte et qu'il ait disparu.

Dans certains endroits de la région, délaissés par les agriculteurs, le système présentait un état alternatif stable : des zones de grandes cultures, une zone intermédiaire sans agriculteurs mais occupée par les gens du voyage, des déshérités, des SDF souvent en autonomie, puis la ville. La cohabitation entre ces différents acteurs n'était pas sans conflits mais au final un équilibre finissait par s'établir. Le foncier de cette zone intermédiaire était souvent issu d'indivisions ou de biens vacants et sans maîtres.

Un autre état alternatif serait une diminution radicale des agriculteurs en zone intermédiaire (entre grande culture et ville) et leur remplacement par des agriculteurs à temps partiel ou des non agriculteurs. Cette solution pourrait émerger compte tenu de la demande en produits frais de proximité du premier bassin de consommation français. Ceci ressemblerait assez aux modèles étrangers rencontrés en Belgique, au Royaume Uni ou aux Pays Bas.

Les seuils

Les seuils sont des valeurs des variables clés d'un système au-delà desquelles celui-ci bascule dans l'un des états alternatifs.

La distance sociale entre le monde agricole et le reste du monde est difficilement mesurable. Ce ne sont pas les exploitations de grande culture qui la maintiennent ou la développent mais bien plus les maraîchers, arboriculteurs et autres pépiniéristes. En effet, ce sont eux qui vont sur les marchés, vendent en vente directe, autant d'activités qui promeuvent un lien social de proximité. Un indicateur de cette distance sociale pourrait donc être le taux de présence des pépiniéristes, arbo et maraîchers. Il était de 13% en 2000 et de 10,7 % en 2007 (source : structure des exploitations professionnelles, agreste, enquête structure 2007). On peut estimer que le seuil n'est pas encore atteint mais il doit se situer entre 5 et 8%.

Concernant l'accès à la profession, le seuil n'a pas été atteint mais a été frôlé dans les années 2000 ce qui a engendré une inquiétude certaine du monde agricole. Les dernières années restent toutefois incertaines : les installations ne sont pas plus d'une cinquantaine par an, inférieures aux départs en retraite. On peut estimer autour de 3 000 à 3 200 exploitations agricoles le seuil en dessous duquel le socio-système agricole basculera dans un système où il ne subsistera que quelques grandes exploitations industrielles en périphérie et aucun agriculteur en zone intermédiaire sinon dans des zones protégées (Parcs Naturels Régionaux, zones d'agriculture protégée...). En 2007, il y avait 3955 exploitations en Ile-de-France en baisse chaque année (source : structure des exploitations professionnelles, agreste, enquête structure 2007).

Le seuil de spéculation foncière a été dépassé et les prix n'ont cessé d'augmenter indépendamment de la valeur agronomique des terres. Ils se négociaient entre 6 et 11 000 € par hectare en 2007. Ce prix très important ne permet plus aux exploitations une transmission classique mais oblige à l'adoption de statuts d'entreprise telles que les SARL, EARL, SCI... Ceci est particulièrement marquant pour les exploitations de grandes cultures qui sont toutes sous ces nouveaux statuts.

La dégradation de l'environnement a vraisemblablement passé des seuils de résilience notamment pour ce qui concerne la gestion de l'eau notamment des nappes d'eau souterraines. L'état chimique des masses d'eau et des cours d'eau est globalement jugé médiocre à mauvais (l'environnement en Ile-de-France, Mémento 2011, IAU). Pour ce qui concerne la biodiversité, elle se réduit toujours depuis 1989 tant en zone agricole qu'en zone bâtie (-7,40% des espèces d'oiseau généralistes sur l'ensemble de la région, l'environnement en Ile-de-France, Mémento 2011, IAU). La chute de certaines populations clés comme les abeilles forment vraisemblablement des indices du passage de ces seuils.

Evaluer et gérer la résilience

Il s'agit d'évaluer la position du système dans son cycle adaptatif et les modes de gestion de la résilience actuels.

Si l'on reprend le modèle du cycle adaptatif¹, l'agriculture péri-urbaine francilienne se situait dans les années 2000 dans la phase de conservation. Le modèle agro-industriel a fait les preuves de son efficacité et poursuit sur sa lancée productiviste. Il est mis en œuvre à grande échelle et les gains de productivités sont recherchés, y compris dans l'environnement avec l'agriculture raisonnée par exemple. En 2011, l'agriculture francilienne se trouve toujours dans cette phase d'optimisation des ressources au regard de l'objectif qui lui avait été assigné dans les années 50, à savoir produire le plus possible pour nourrir la France au sortir de la seconde guerre mondiale. Toutefois, par rapport aux années 2 000, les rigidités notamment environnementales se sont renforcées et l'évolution du système est réduite. Sa résilience aux perturbations (économiques, législatives, environnementales ou climatiques) se réduit tout comme la connectivité sociale et avec l'écosystème (densité de relations) tend à se réduire. Il y a moins d'agriculteurs, et ceux qui restent sont plus connectés aux marchés qu'au temps qu'il fait. Le potentiel quant à lui, mesuré par la quantité de biomasse produite, reste excellent et tend à s'accroître au fil des années.

Au delà de l'accentuation des tendances déjà connues, la question se pose désormais, de savoir à quelle distance du seuil de basculement vers la phase de rupture (phase Ω) le système se trouve. Depuis les années 2000, les variables du système ont évolué mais très lentement et n'ont érodé les rentes de situations (les variables de long terme) du monde agricole que partiellement. Certaines ont même joué dans le sens d'un maintien du niveau de vie, notamment l'accroissement de la valeur du foncier. La réaction de la Société d'Agriculture et des Arts a même joué positivement sur l'un facteur de résilience : réduire la distance entre le monde agricole et le monde urbain.

Plus de 10 ans après les premières actions, la situation actuelle de l'agriculture francilienne semble apparemment identique à celle des années 2000 : accès toujours difficile à la profession, baisse graduelle du nombre d'exploitations, la distance avec le monde urbain, bien que réduite ne semble pas engagée dans une nouvelle phase de rapprochement. Elle passe essentiellement par les produits bio que le monde agricole

1 Voir <http://www.mbresilience.com/resilience.html>

francilien n'a pas choisi de promouvoir fortement. Toutefois, le pari du monde agricole réside dans le maintien du contrat Pisani, passé au sortir de la guerre. Il a donc cherché ses alliés à d'autres échelles que la région : à l'échelle nationale et européenne et à l'échelle locale.

Les influences locales et globales

Les systèmes locaux peuvent être modélisés à partir des territoires identifiés au cours de l'audit patrimonial. Il s'agit de petites régions agricoles avec une histoire agricole partagée : la Plaine de Versailles, le plateau du Hurepoix par exemple.

Ces systèmes se trouvent directement confrontés aux difficultés de l'exercice de l'agriculture dans les zones péri-urbaines : vols, difficultés de circulations... Ils prennent des initiatives, développent des approches innovantes, testent des prototypes de relation, de mode de productions... sans qu'un véritable projet ou un modèle particulièrement performant n'émerge encore. Ainsi, la Plaine de Versailles s'est structuré en Groupe d'Actions Locales au titre du programme européen Leader+ afin de développer des activités de proximité.

En reprenant le cycle adaptatif, ces territoires mi-urbains mi-ruraux ont connu la disparition de nombres d'exploitations maraîchères et arboricoles au cours des années 2 000. Ils ont dû trouver des solutions face à cette crise et ont mis en place des initiatives. Ils se trouvent en fin de phase α (réorganisation des ressources) ou en tout début de phase de croissance. Mais ils restent peu soutenus à l'échelle nationale ou européenne.

En effet, à ces échelles, le système met en œuvre les éléments nécessaires pour maintenir les acquis de la profession agricole. Ainsi, les aides PAC ont été partagées avec les nouveaux entrants en 2 000 mais sur plus d'une dizaine d'année, ce qui a permis aux agriculteurs franciliens d'anticiper et faire les investissements nécessaires (retraite, vente de terres, agrandissement) et globalement maintenir un niveau de salaire.

Les systèmes nationaux et européens apparaissent comme en phase de prolongation et d'optimisation du modèle productiviste, la phase K de croissance du cycle adaptatif. Plusieurs indices viennent corroborer ceci :

- l'accroissement des rigidités légales (contrôle des déclarations PAC, contrôles phytosanitaires (directive REACH)...),
- l'efficacité du modèle industriel de production qui optimise un nombre croissant de paramètres depuis les paramètres agronomiques classiques (pluviosité, maladies, semences, sols...) à des paramètres socio-politiques avec lobbying institutionnel puissant pour contrôler les paramètres légaux, humains...
- la dégradation de l'environnement comme corollaire imprévu de l'application du modèle agro-industriel. Cette dégradation se poursuit de manière discrète mais effective.

Dès lors ce système conservateur tend à maintenir les systèmes sous-jacents dans le modèle productiviste via une boucle de feed-back « souvenir » au sein de la panachie. Les seules concessions l'ont été dans l'aménagement des aides PAC pour une prise en compte de l'environnement plus importante au fil des réformes. Cette prise en compte a été modérée à l'échelle nationale par exemple en prenant des mesures plus restrictives qui étaient peu applicables. Ceci a contribué à renforcer la rigidité du système et son conservatisme.

Adaptabilité et transformation

La capacité d'adaptation émane de groupes comme la Société d'Agriculture et des Arts pour le versant agricole mais de groupes d'urbains actifs comme le réseau des Associations de Maintien de l'Agriculture Paysanne. Des innovations comme Terres de Liens qui achète et maintient du foncier à disposition de projets agricoles renforce la résilience de l'agriculture péri-urbaine francilienne. Les principales innovations du côté du monde urbain se trouvent dans le milieu associatif alors que dans milieu agricole, ce sont plutôt des réseaux (et donc à la marge) qui proposent l'innovation : semi direct, réduction des intrants, bio par exemple.

L'action de la Société d'Agriculture et des Arts a montré que des acteurs engagés pouvaient induire un changement profond et durable de l'agriculture péri-urbaine francilienne. Elle avait la légitimité historique comme société napoléonienne et la confiance (mesurée mais suffisante) de la profession agricole qui lui ont permis de mettre en place une démarche exploratoire à l'échelle régionale. L'audit patrimonial a réuni un nombre d'acteurs tel que la confiance et l'engagement pour établir un consensus et un soutien sans faille ont pu être développés. Toutefois, la reconnaissance à l'échelle nationale n'a pas été au rendez-vous face à une profession agricole focalisée sur des revendications syndicales et un appareil d'Etat peu intéressé à remettre en cause les équilibres politiques de la co-gestion de l'agriculture française.

En revanche, l'échelle européenne s'est révélée plus réceptive et plus active. D'une part, la Commission européenne s'est montrée très intéressée et à l'écoute des démarches locales. Elle reste toutefois largement influencée par les décisions du Conseil, c'est-à-dire des Etats Membres. D'autre part, des initiatives locales similaires dans d'autres pays qui ont abouti à des projets européens (Sustainable Open Space 1 et 2) ainsi qu'à la plateforme de lobbying institutionnelle Purple ([Peri Urban Regions Platform Europe](#)).

Toutefois, la gouvernance à l'échelle régionale de l'agriculture péri-urbaine reste embryonnaire et éclatée notamment pour ce qui concerne l'aspect environnemental. L'action est paralysée par un discours figé entre profession agricole campée sur ses acquis et associations militantes. Une écologie de l'action reste à trouver face à ses acteurs et des initiatives telles que celles portées par la Société d'Agriculture et des Arts restent rares en Ile-de-France.

Une instance de facilitation autour de l'agriculture péri-urbaine en Ile-de-France serait un facteur d'évolution du système s'il était à même de « s'interfacer » avec les projets de territoires et les instances nationales et européennes. Aujourd'hui existe plusieurs organisations autour du foncier, autour du bio ou des circuits courts par exemple. Mais aucune ne propose une image et un discours d'ensemble aux franciliens pour poser le choix de société qui *in fine* constitue la variable de fond la plus aisée à atteindre pour le monde urbain. La logique est plus de faire « à la place de » des agriculteurs des maraîchers que de faire « avec ». Dès lors, dans cette logique de compétition, le monde agricole et le monde urbain sont plus enclins à s'affronter qu'à collaborer. Et il n'est pas sûr qu'aucun ne sorte gagnant, sauf vraisemblablement sur certains aspects comme le maintien du salaire pour les exploitants de grande culture. Ces derniers resteront toutefois isolé du monde urbain qui ne n'aura de cesse que renforcer la compétition et de finalement les exclure.