

PSDR4 Cap IDF - Gouvernance foncière de l'agriculture de proximité en Ile-de-France

Melot R.¹ et Darly S.¹

¹ UMR SADAPT, AgroParisTech, 16 rue Claude Bernard, F-75005 Paris

Correspondance : romain.melot@inrae.fr

Résumé

Le projet Cap IDF a pour objectif scientifique de comprendre les logiques de localisation et de diversification des activités agricoles de proximité autour des pôles urbains franciliens. Dans cette perspective, le projet procède à une analyse de la gouvernance foncière de ces activités agricoles, en confrontant les stratégies des exploitants, les comportements des propriétaires, les relations des résidents à l'agriculture et les décisions publiques locales en matière d'aménagement.

Notre recherche analyse les dynamiques de diversification foncière des exploitations agricoles, laquelle peut suivre des évolutions rapides. Le projet est également innovant sur le plan de l'analyse de la gouvernance, puisqu'il associe l'étude des stratégies économiques des exploitations, des pratiques des résidents avec la mise en œuvre empirique de la gestion foncière publique locale.

Nos recherches ont montré des dynamiques de reterritorialisation des activités agricoles dans la région métropole parisienne, pourtant majoritairement caractérisée par les grandes cultures. Nos travaux ont par ailleurs permis de mieux comprendre les formes de concurrences entre activités sur l'occupation des sols agricoles dans une région métropolitaine. Enfin, notre projet a identifié et analysé des innovations en termes de gouvernance foncière des terres agricoles qui transforment les relations entre acteurs des territoires.

Mots-clés : Accès à la terre, Planification d'urbanisme, Circuits courts, Diversification, Jardins

Abstract : Cap IDF – Land governance of proximity agriculture in the Ile-de-France region

The project Cap IDF aims to understand the logics of localization and diversification of proximity farming activities close to urban poles in the Ile-de-France region. In this perspective, the project is based on an analysis of land governance of these farming activities by comparing the strategies of farmers, the attitude of landowners, the relations of residents to agriculture and the local public choices concerning land development.

Our research investigates the dynamics of land diversification in farms, a trend which can be characterised by rapid changes. The project innovates by proposing an original perspective on land governance. We combine the study of various dimensions : economic strategies of farmers, practices of periurban residents and the implementaton of local public land management.

Our researches have highlighted dynamics concerning the relocation of farming activities in the Parisian metropolitan region, although it is predominantly characterized by field crops. Our work also helped a better understanding of competitions between activities on farmland uses in a metropolitan region. Lastly, our project identified and analysed innovations in farmland governance likely to change relations between local stakeholders.

Keywords: Access to land, Urban planning, Short supply chains, Diversification, Gardens.

1. Introduction

1.1 Enjeux scientifiques du projet

Les conséquences de la proximité de la ville sur les terres et l'activité agricoles revêtent des aspects multiformes et font depuis plusieurs décennies l'objet d'une littérature scientifique abondante (Bryant et Johnson, 1991 ; Géniaux et Napoléone, 2005 ; Cavailhes et Wavresky, 2006 ; Delattre et al., 2012 ; Bertrand, 2013). Les contraintes fortes induites par la proximité de la ville peuvent être également sources d'opportunités pour les exploitants capables de mener des stratégies d'investissement spécifiques (Mori, 1998 ; Inwood et Sharpe, 2012 ; Perrin, 2013). Ces constats font écho aux recherches menées en France sur le développement des circuits courts et sur l'impact de la proximité de la ville sur les trajectoires d'innovations des exploitations (Aubry et al., 2012 ; Chiffolleau et Prévost, 2012).

C'est en fonction de ces différents paramètres, entre contraintes et opportunités, qu'est définie la notion d'agriculture de proximité : une forme d'agriculture sous influence urbaine, dès lors que celle-ci s'exprime par des stratégies productives et commerciales spécifiques, qui sont orientées par la proximité de la ville et qui s'appuient sur des initiatives (publiques ou privées) portées par des acteurs de la ville (Torre et al., 2013 ; Hochedez et Le Gall, 2011). Cette agriculture n'a pas vocation à occuper une place centrale dans l'approvisionnement de régions urbaines comme la région parisienne (Billen et al., 2012). Mais l'agriculture de proximité est susceptible de s'appuyer sur une identité territoriale pour promouvoir des productions orientées vers des débouchés urbains locaux (Ilberry et al., 2005 ; Morgan et al., 2006 ; Pothukuchi, 2009 ; Sonnino, 2009 ; Zasada, 2011).

La complexité de ces enjeux rend pertinente une analyse de la gouvernance foncière, notion qui prend comme objet l'ensemble des comportements, rapports de force et institutions qui déterminent les évolutions d'un système foncier local, regroupant aussi bien des acteurs privés (exploitants, résidents, propriétaires) que publics (État, collectivités locales) (Lavigne Delville et Durand-Lasserve, 2009). Cette grille de lecture est particulièrement adaptée à la perspective pluridisciplinaire en sciences sociales qui est la nôtre, associant l'économie, la sociologie, la géographie, l'urbanisme et la science politique. Le projet PSDR4 Cap IDF combine l'étude des stratégies économiques des exploitations, des pratiques des résidents (jardins potagers) avec la mise en œuvre empirique de la gestion foncière locale (prescriptions juridiques, projets des collectivités).

1.2 L'équipe du projet et nos terrains

Le projet associe 7 laboratoires dotés de compétences diverses en SHS et 6 partenaires territoriaux (PNR Gâtinais, Réserve de biosphère Fontainebleau-Gâtinais, SAFER Ile-de-France, Grand Paris Aménagement, Communauté d'agglomération Roissy Pays de France), qui sont des acteurs de référence en matière de gestion foncière en Ile-de-France. Notre référent acteur est l'association Terre de liens Ile-de-France. Elle intervient sur des projets de portage foncier pour l'installation agricole. Dans le cadre des acquisitions réalisées, elle est en dialogue constant avec les élus locaux et promeut des projets agricoles respectueux de l'environnement. Plus largement, elle propose aussi des diagnostics sur la faisabilité de projets agricoles dans le périurbain francilien.

Nos recherches ont ciblé deux échelles d'analyse, que l'on retrouve dans les différents volets de recherche. Une première série d'enquêtes et études ont été menées à l'échelle régionale de l'Ile-de-France. Il s'agit principalement des enquêtes statistiques sur la diversification des activités agricoles, ainsi que l'analyse de la réglementation d'urbanisme communale et des recours juridictionnels. Une seconde échelle est celle de ce que nous avons dénommé « zones ateliers ». Il s'agit de zones d'étude dans lesquelles nous avons proposé que plusieurs partenaires du projet se retrouvent pour mener des enquêtes : Grand Roissy, PNR du Gâtinais, Plateau de Saclay.

1.3 Nos partenaires territoriaux

Le projet Cap IDF avait pour ambition d'embrasser les différentes composantes de la gouvernance foncière. La diversité des compétences des acteurs partenaires en matière de gestion foncière est donc primordiale pour appréhender des objets de recherche aussi variés que les services urbains rendus par l'agriculture, la maîtrise foncière publique, les prescriptions réglementaires, les stratégies foncières des exploitants ou les pratiques des propriétaires et résidents. En outre, les acteurs partenaires sont pour certains spécialisés sur les problématiques agricoles (SAFER, Terres de liens) ou environnementales (Réserve de biosphère) et pour d'autres impliqués à titre principal dans la gestion de projets de développement territorial (PNR Gâtinais, Grand Paris Aménagement, CA Roissy Pays de France). Cette complémentarité du regard entre ville et agriculture est essentielle pour comprendre les logiques complexes, et parfois contradictoires, qui président aux choix d'aménagement.

1.4 Les méthodes mobilisées

Pour étudier les dynamiques de diversification des exploitations agricoles en Ile-de-France, nous avons mis en œuvre une méthodologie d'analyse quantitative diachronique des données sur l'occupation du parcellaire agricole issu des déclarations des exploitants. Afin d'analyser les choix politiques et les controverses en matière de planification foncière, nous avons constitué une base de données originales des règlements des plans locaux d'urbanisme. Nous avons également appliqué une méthodologie d'analyse statistique des recours pour identifier les demandes et arguments soulevés par les requérants dans le domaine du contentieux de l'urbanisme.

Nous avons réalisé une cartographie des espaces cultivés des tissus urbanisés, en nous basant sur des techniques d'interprétation visuelle de photographies aériennes. Nous avons également mobilisé des méthodes qualitatives dans les différents volets de recherche : entretiens par questionnaires semi-directifs auprès des acteurs de la planification et de l'aménagement au niveau local (services urbanisme des municipalités, aménageurs publics, acteurs privés des filières de construction et d'aménagement, propriétaires et exploitants agricoles).

2. Les enseignements de nos recherches sur la gouvernance foncière agricole en région urbaine

Les résultats du projet peuvent être synthétisés autour de trois grands enjeux exposés ci-dessous.

2.1 Les dynamiques de reterritorialisation de l'agriculture

Nos recherches ont montré des dynamiques de **reterritorialisation des activités agricoles** dans la région métropole parisienne, pourtant majoritairement caractérisée par les grandes cultures tournées vers des marchés d'exportation (volets 1 et 4).

2.1.1 La diversification des exploitations de grandes cultures

Nous avons exploré ces dynamiques au travers de la **production en maraîchage** dans deux situations extrêmes, l'une illustrant le modèle agricole professionnel dominant, sur des grandes surfaces (la diversification en maraîchage dans les grandes cultures), l'autre renvoyant aux formes non professionnelles dans les interfaces périurbaines sur de petites emprises (jardins potagers).

Notre analyse des données d'occupation du sol agricole (registre parcellaire graphique), menée sur l'ensemble de la région Ile-de-France, nous a aidé à caractériser très précisément l'importance des cultures maraîchères à la fois en fonction de leur emprise foncière, mais aussi de leur contribution à la valeur totale des cultures produites au sein des exploitations. Nous avons pu ainsi mettre en évidence à l'échelle infra-communale une **activité maraîchère persistante au sein d'exploitations de grandes cultures** dans un certain nombre de régions agricoles périurbaines (Hurepoix, Vexin, Yvelines, Vallée de

la Seine, Ceinture de Paris, Plaine de Versailles). Cette activité est intégrée à des exploitations majoritairement spécialisées en grandes cultures. Cependant, resituée dans le contexte plus large du Bassin parisien central, la région Ile-de-France est caractérisée par des îlots maraîchers de moindre emprise, sans doute en raison de la pression foncière liée à la proximité du pôle urbain parisien.

L'analyse des trajectoires foncières des exploitations a permis d'identifier divers profils d'évolution : croissance (augmentation des surfaces et du nombre d'îlots déclarés), croissance avec reconfiguration (augmentation des surfaces déclarées, mais avec des échanges bilatéraux d'îlots entre exploitants), disparition (éclatement des îlots d'une exploitation entre de multiples exploitations), reconfiguration (échange d'îlots entre exploitations à surfaces déclarées égales), réduction (diminution des surfaces et du nombre d'îlots déclarés), réduction avec reconfiguration (diminution des surfaces mais avec des échanges bilatéraux d'îlots entre exploitants), stabilité (stabilité des surfaces et du nombre d'îlots déclarés d'une exploitation).

Un des résultats saillants de cette analyse permet de souligner la surreprésentation des trajectoires en croissance pour les exploitations où une activité maraîchère est présente sur la période étudiée.

Nous avons par ailleurs analysé la place et la dynamique des surfaces en herbe dans les parcellaires déclarés. Ces surfaces sont plus présentes en lisière d'Ile-de-France qu'en bordure du front urbain, mais y sont rarement pérennes. Les surfaces en herbe sont en effet introduites dans le paysage francilien essentiellement par le jeu des rotations avec les autres cultures, notamment céréalières.

Nous avons également procédé à une étude des logiques locales de diversification agricole des territoires, à partir de deux études de communes caractérisées par une croissance des îlots en maraîchage entre 2007 et 2013 : Cergy (Val-d'Oise) et Perthes (Seine-et-Marne). Ces deux études de cas communales ont permis de confirmer l'intérêt et les limites méthodologiques de l'analyse dynamique des parcellaires du Registre Parcellaire Graphique. Il apparaît que la croissance du parcellaire en maraîchage n'est pas due à une dynamique d'installation d'exploitations maraîchères, mais dans un cas à l'entrée des maraîchers dans le registre de la PAC (à Cergy) et dans l'autre à la rotation des cultures au sein d'exploitations alternant grandes cultures et maraîchage au sein de leur parcellaire (à Perthes).

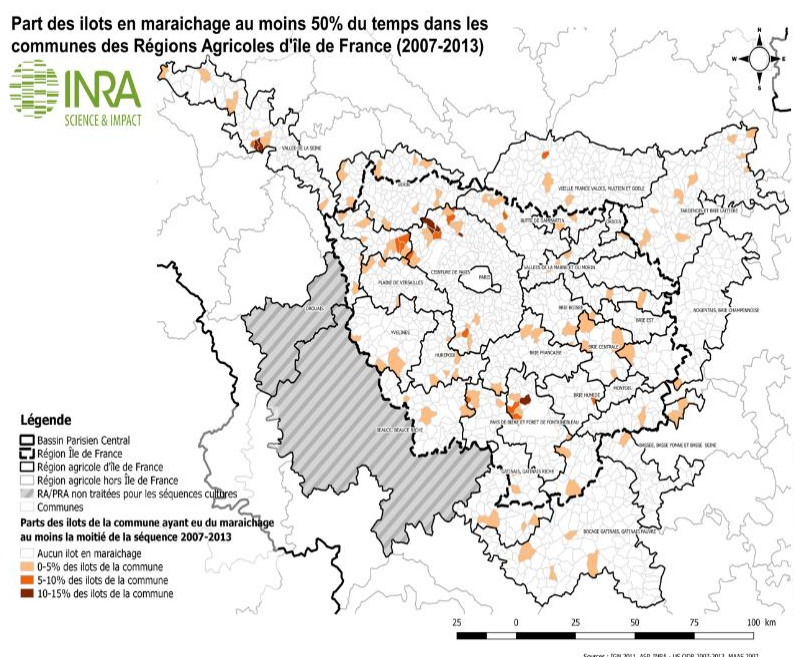


Figure 1 : Les dynamiques de diversification en maraîchage. (Communes des petites régions agricoles d'Ile-de-France dans lesquelles les exploitations de grandes cultures ont développé du maraîchage. Sources: données RPG 2007-2013, analysées par, A. Delebarre, S. Darly, J. Traversac)

2.1.2 La gouvernance foncière des espaces cultivés domestiques : jardins et potagers

Nous avons par ailleurs constitué une base de données des jardins potagers dans la zone d'étude Roissy Pays de France qui nous a permis de produire une cartographie exhaustive de la production alimentaire dans ces espaces. Nos résultats ont montré la présence très fréquente de potagers privés (les surfaces cultivées étant recensées en tant que telles par photo-interprétation), que l'on identifie dans toutes les communes du périmètre, même là où ni la collectivité ni les habitants n'ont aménagé de jardins collectifs (familiaux ou partagés). L'approche quantitative nous apprend par ailleurs que **la surface cultivée cumulée des jardins individuels pavillonnaires est presque équivalente à la surface cumulée des jardins collectifs**. Même si ces indicateurs de surface ne permettent pas une évaluation fine de leur contribution en matière de productions alimentaires (cette évaluation dépendant par ailleurs de scénarios de rendement) ces résultats nous amène dans tous les cas à réévaluer significativement la dimension « productive » des espaces ouverts dans la ville.

L'analyse des documents d'urbanisme a par ailleurs révélé une prise en compte variable de ces espaces potagers dans les orientations d'aménagement des municipalités. D'une part, seuls les jardins collectifs (familiaux ou partagés) font l'objet d'orientations lorsqu'elles existent. D'autre part, environ la moitié ne prévoit que la préservation de l'existant, et le reste un accroissement des surfaces de jardins potagers ou d'agriculture urbaine plus globalement. La déclinaison de ces orientations en réglementation d'urbanisme se traduit généralement dans les règlements des zones naturelles (avec des règles sur la taille des abris) ou, plus rarement, des zones agricoles, lorsqu'il s'agit d'y interdire la présence des jardins familiaux.

Les enquêtes auprès des jardiniers à Roissy Pays de France et Saclay ont permis de constituer un corpus d'une trentaine d'individus. L'extension du terrain d'enquête vers le site de Saclay a permis de diversifier le profil socio-économique des jardiniers. Ces enquêtes confirment de nombreux constats déjà effectués sur la base des pratiques observées dans les jardins collectifs. Au-delà de la grande diversité des variétés et des arrangements des parcelles, elles dévoilent l'extension, la structure et la fonction du réseau social qui se crée autour du potager individuel et de ses produits et revisite la figure du pavillonnaire individualiste. Ces enquêtes ont par ailleurs permis d'explorer le rôle du potager comme vecteur de sociabilité dans le voisinage (échanges de plants, de productions, de savoirs et conseils), entre jardiniers, mais aussi entre jardiniers et agriculteurs des parcelles avoisinantes.



Figure 2 : Jardin potager en Seine-Saint-Denis (Crédit : S. Darly).

2.2 Les concurrences entre activités sur l'occupation des sols agricoles

Nos travaux ont par ailleurs permis de mieux comprendre les formes de **concurrences entre activités sur l'occupation des sols agricoles** dans une région métropolitaine (volets 2, 3 et 5).

2.2.1 Une analyse de la mise en œuvre des règles d'urbanisme : écriture de la règle et dynamiques de recours

Nous avons analysé les stratégies de planification foncière des communes rurales en Ile-de-France pour mieux comprendre les enjeux d'urbanisation sur la périphérie de la région, peu étudiée par la recherche alors que l'étalement urbain y progresse plus rapidement en moyenne. Nous avons analysé les projets d'urbanisation de terres agricoles sur un échantillon de 139 municipalités rurales et créé une base de données originale des zonages et règles applicables de 266 zones à urbaniser. Notre recherche a mis en évidence que la **majorité des communes rurales étudiées limitent la densité des constructions par l'adoption de règles d'urbanisme contraignantes** dans les zones à urbaniser. Cette sous-utilisation du potentiel de densité, particulièrement dans les plus petites communes peut être un facteur favorisant la consommation de foncier agricole.

Nous avons également réalisé une analyse quantitative sur un corpus original de 400 recours en annulation de documents d'urbanisme en Ile-de-France sur une période de 12 ans. L'analyse des arguments retenus par les juges montre que les conversions des zones agricoles ou naturelles en zones à urbaniser sont souvent fragiles juridiquement et font l'objet d'un taux d'annulation important. **Des réserves foncières disproportionnées ou un calendrier d'urbanisation trop imprécis sont parfois censurés par les juges.** L'activité contentieuse apparaît à ce titre comme un vecteur important de régulation concernant la préservation des terres agricoles dans la région.

Par ailleurs, les litiges peuvent porter sur l'urbanisation de terres en déprise agricole. En effet, les friches agricoles à proximité des zones constructibles peuvent résulter de calculs des propriétaires sur la probabilité de conversion des terres : une terre inexploitée est un argument supplémentaire pour négocier avec les élus son changement de statut, si elle est par ailleurs déjà équipée pour l'urbanisation. Les anticipations de conversion des terres par les propriétaires à proximité des zones urbanisées sont une des sources de conflits locaux avec les municipalités. L'argumentaire développé par les propriétaires vise généralement à mettre en évidence la capacité de réseaux suffisants pour accueillir des constructions.

Les litiges portant sur les zones agricoles peuvent également renvoyer à des contestations sur les possibilités de construction au sein même de ces zones. Dans ce cas de figure, le débat ne porte plus sur l'opportunité du choix effectué en matière de zonage, mais sur un échelon plus fin de la décision, qui concerne la manière dont les droits à bâtir résiduels sont organisés dans le cadre du règlement interne de la zone.

Pour une part, les demandes de droits à construire sont attachées aux bâtiments d'exploitation (hangars, silos, etc.), ainsi qu'aux différents besoins générés par la diversification des productions. Mais ces demandes concernent aussi les activités de diversification agricole autres que la production. Les projets agricoles qui s'inscrivent dans une démarche d'agriculture de proximités génèrent des demandes de droits à construire dans le cadre du développement de l'agritourisme, de la vente directe ou de la restauration à la ferme, qui vont au-delà des permis de construire ciblés sur le bâti agricole traditionnel (lié aux besoins habituels concernant le stockage de productions, matériel ou d'engins).

Pour une autre part, les litiges concernant les zonages agricoles portent sur les marges de manœuvre définies par le plan local d'urbanisme concernant le bâti d'habitation. La possibilité de pouvoir se loger à proximité de son exploitation est une revendication courante des agriculteurs au niveau communal. Elle est souvent perçue par ces derniers comme légitime en raison des contraintes liées à leur activité, jusqu'à être parfois considérée comme un droit attaché à l'exploitation. Ces demandes suscitent des conflits et des négociations avec les élus et donnent lieu à des arbitrages sur les modalités dérogatoires d'allocation des droits à construire dans des zones agricoles dont la vocation dominante est de préserver les terres.

Les demandes de logement émises par les agriculteurs, concernent généralement les exploitants proches de la retraite, leur permettant de se loger sur place et de valoriser ainsi une rente foncière dans un contexte de coût élevé de l'habitat en région parisienne. Ces demandes se traduisent par des revendications concernant les documents d'urbanisme : allouer des droits à bâtir pour des usages résidentiels dans le cadre de secteurs dérogatoires en zones agricoles, soit dans le cadre de nouvelles constructions, soit dans le cadre du « changement de destination » du bâti existant.

L'ensemble de ces pratiques locales met en évidence les pressions exercées auprès des élus en faveur d'un urbanisme dérogatoire, rendu possible par les marges de manœuvre importantes offertes par le cadre juridique français. L'analyse des recours visant les zones agricoles montre ainsi, comme dans le cas des zones à urbaniser, que des conflits sont susceptibles de survenir autant sur les arbitrages réglementaires au sein des zones que sur la décision de zonage en tant que telle. Dans les communes rurales sous influence métropolitaine, ces revendications sont exacerbées par les tensions sur le marché foncier et résidentiel. Elles expliquent le développement d'une conflictualité judiciairisée au-delà des communes périurbaines, sur les franges rurales de l'agglomération métropolitaine.

2.2.2 Des enquêtes de terrain sur les arrangements fonciers au niveau local

Nous avons mobilisé des méthodes qualitatives (entretiens semi-directifs) pour analyser les **négociations locales et les instances de débat public autour des conversions du foncier agricole**. Nous avons montré que l'aménagement du foncier pour des activités économiques (notamment logistiques, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur des frontières de l'Ile-de-France), les projets paysagers ou environnementaux des collectivités (qui sont parfois utilisés pour bloquer toute constructibilité) ou encore les dynamiques de restructuration des filières agricoles (qui peuvent avoir des conséquences sur les possibilités d'urbanisation) sont autant de transformations qui orientent et contraignent significativement les dynamiques d'urbanisation et les mutations périurbaines.

Nos enquêtes de terrain montrent que les transformations d'usage des biens fonciers s'opèrent parfois sans que les zonages n'évoluent. C'est le cas de nombreuses transformations qui s'opèrent en zones agricoles des PLU (activités économiques accessoires des agriculteurs, haras, logements d'agriculteurs vendus à des non-agriculteurs, etc.). Nos recherches soulignent le caractère souvent processuel des transformations (par exemple le cas des terres agricoles construites pour des besoins d'exploitations qui sont ensuite revendues pour du logement ou pour des activités de loisir). Une transformation théoriquement interdite dans un PLU devient alors légalement possible si elle s'opère par étapes s'étalant dans le temps.

Notre travail met également en évidence la diversité et le caractère paradoxal des enjeux locaux concernant la transformation des terres agricoles. Les communes sont généralement tiraillées entre d'un côté la peur de la densification, de l'autre la volonté de renouveler une population vieillissante et les injonctions de l'Etat, de la Région ou des intercommunalités à produire des logements : dans ce contexte, l'urbanisation des terres agricoles reste parfois la seule solution envisageable. Les moyens d'action des communes et des intercommunalités restent limités, avec des services techniques peu outillés et des coopérations intercommunales souvent limitées ou conflictuelles. Les petites communes périurbaines s'apparentent à des communautés restreintes, où les rapports interpersonnels pèsent lourd sur les décisions des élus (poids des coalitions contre la croissance, liens étroits entre agriculteurs et élus locaux, poids des grands propriétaires terriens, etc.). Les transformations s'opèrent dans un contexte de grande instabilité des documents d'urbanisme, qui contraignent l'action des propriétaires privés comme celle des acteurs publics.

Les enquêtes réalisées analysent enfin les dynamiques d'action collective qui régulent les transformations des terres agricoles dans ces territoires. On soulignera le poids des négociations foncières entre élus communaux, propriétaires et porteurs de projets, souvent en amont des projets voire en amont des modifications des documents d'urbanisme, et avec un rôle important des discussions informelles et des accords oraux. Ces acteurs jouent avec les règles des documents de planification : les marges

d'interprétation des règles sont d'autant plus grandes qu'une certaine flexibilité est volontairement laissée à cet effet par les techniciens dans des documents d'urbanisme par ailleurs régulièrement modifiés. Les négociations croisent agriculture et urbanisme, dans la mesure où des transformations agricoles peuvent être des supports pour engager ou bloquer des transformations des tissus urbains. A cet égard, certains dispositifs d'action publique visant à appuyer l'agriculture de proximité (programmes agri-urbains, actions portées par les PNR, etc.) jouent un rôle dans le contrôle des dynamiques d'urbanisation. Enfin, notre recherche souligne les effets pervers des documents de planification à leurs frontières : les règles restrictives du schéma directeur de la Région Île-de-France (SDRIF) en matière d'ouverture à l'urbanisation nouvelle (imposant la construction en continuité de l'existant pour tout nouveau projet) entraînent d'un côté des conflits au sein des petites intercommunalités franciliennes pour l'obtention des droits à ouvrir à l'urbanisation, de l'autre un report significatif des transformations au-delà des frontières régionales.

2.3 Une analyse des innovations en matière de gouvernance foncière

Notre projet a identifié et analysé des **innovations en matière de gouvernance foncière** des terres agricoles qui transforment les relations entre acteurs des territoires (Volets 1, 2, 4 et 5)

Nous avons mené des enquêtes sur les dispositifs émergents de plans alimentaires territoriaux en Ile-de-France et la manière dont ils construisent une **expertise renouvelée sur les terres agricoles**, en mobilisant des acteurs autres que les acteurs classiques en matière de gestion foncière. Dans des contextes périurbains, nous avons analysé la manière dont les collectivités réorganisent leurs services pour prendre en compte l'agriculture comme une activité productrice de « services urbains » (recrutement d'agents sur des profils de compétences mixtes à l'interface entre développement agricole et génie urbain).

Outre ces reconfigurations de la gouvernance institutionnelle, nos recherches se sont intéressées également à des formes de coordination plus informelles entre acteurs des territoires. Nous avons par exemple enquêté sur les **relations d'échange de services** (prêts gratuits d'emplacement) qu'entretiennent les apiculteurs, souvent nomades, avec les agriculteurs et les propriétaires de jardins en proche couronne. Un focus particulier a été réalisé sur les relations d'échange de services (prêts gratuits d'emplacement) qu'entretiennent les apiculteurs, souvent nomades, avec les propriétaires de jardins en proche couronne. L'étude a permis d'identifier les opportunités (réseaux denses de jardins privés et collectifs) et les difficultés (concurrences entre apiculteurs sur les emplacements, nécessité d'adapter la conduite du rucher par mesure de sécurité) rencontrées par l'activité apicole dans les espaces périurbains.

Nous avons également étudié la pratique des prêts de jardin entre particuliers, qui fait l'objet de nombreuses innovations et qui dessine aujourd'hui le cadre de nouvelles modalités d'accès au foncier urbain cultivable dans un contexte de forte demande. Cette étude a révélé que cette pratique ancienne connaît un processus de formalisation à la fois par des structures associatives en recherche de foncier cultivable accessible, mais aussi par des communes qui les accompagnent.

2.4 Des perspectives et prolongements dans d'autres projets de recherche

Nos recherches menées dans Cap IDF sur les interfaces entre espaces agricoles et espaces urbains ont nourri la soumission du projet ANR GERTRUD (GEstion et Régulation Transfrontalières de l'Urbanisation Diffuse, coordination Joël Idt, membre du projet Cap IDF) qui a été accepté par l'ANR et a démarré en septembre 2020. Ce projet engage une analyse comparative des processus d'urbanisation diffuse, et de la manière dont ils se régulent, dans cinq régions urbaines transfrontalières à la France. Deux résultats du volet 3 de Cap IDF ont servi de points de départ pour ce projet : l'importance des transformations en

dehors de la production des logements, et le poids des jeux avec les règles des documents de planification. Par ailleurs, Cap IDF a permis de tester l'application des cadres d'analyse de l'action collective organisée à la régulation de l'urbanisation diffuse.

Les résultats de Cap IDF sur la production domestique dans les quartiers pavillonnaires (potagers de maison) ont suscité des échanges avec un autre projet PSDR4 en Ile-de-France, le projet PSDR4 « Dynamiques » coordonné par Emmanuelle Baudry (Université Paris Saclay, UMR ESE), et qui porte sur les dimensions d'écologie urbaine dans les espaces pavillonnaires où les interfaces entre bâti et non bâti sont nombreuses. Co-porté par Romain Melot et Emmanuelle Baudry, le projet « TerriBio Saclay » (Territoire d'interface et biodiversité urbain sur le plateau de Saclay), a été retenu par la MSH Saclay dans la cadre de son appel à projets Excellence, démarré fin 2019 il se termine fin 2021. Ce projet s'appuie notamment sur la méthodologie de collecte de données cartographiques développée dans Cap IDF, consolidée par des analyses sur le profil socio-économique des territoires enquêtés.

3. Une recherche en partenariat avec les acteurs du système foncier agricole

Notre stratégie de **recherche en partenariat partenariale** a ciblé différentes actions co-conçues entre chercheurs et acteurs pour favoriser l'impact territorial du projet : des propositions pour des méthodes innovantes de cartographie collaborative, des diagnostics sur les trajectoires de diversification agricole ou encore la requalification du bâti rural dans les bourgs et hameaux, des ateliers de prospective territoriale, des analyses du marché foncier agricole périurbain.

Parmi nos actions de valorisation, nous souhaiterions ici en présenter deux qui contribuent selon nous de manière significative au développement régional. Ces actions ont été nourries par les résultats du projet et leur conception a été pensée en associant partenaires académiques et territoriaux.

3.1 Un cahier des charges « Cartographie collaborative des pistes foncières » en faveur de l'agriculture de proximité

Le développement du géoweb, ainsi que l'avènement du web 2.0 ont facilité l'émergence d'outils alliant travail coopératif et recherche d'une ergonomie pour grand public, au service d'une lecture partagée du territoire. Le projet Cap IDF a proposé comme objectif de réfléchir aux conditions de faisabilité d'un instrument de cartographie collaborative sur les « pistes foncières pour des projets agricoles de proximité » en Ile-de-France. Le livrable visé consiste non pas en un outil clef en main (ce qui dépasse les ressources du projet), mais en un cahier des charges techniques, dont les modalités ont fait l'objet de discussions associant l'ensemble des participants de Cap IDF. Une première version de ce livrable a été produite en 2018 (« Guide pour développer un serveur de cartographie participative ») et une version finalisée a été rédigée en 2020.

La cartographie collaborative vise à offrir à des acteurs locaux la possibilité de signaler des initiatives ou des opportunités foncières sur une plateforme web partagée, en amont des projets de vente. Grâce aux réflexions menées sur le cahier des charges nous avons pu identifier les différents leviers et contraintes de l'outil : données à intégrer en conformité avec la réglementation sur la protection des données personnelles, degré d'ouverture de l'interface à des usagers locaux (correspondant dans les collectivités, exploitants, propriétaires et résidents), modalités de maintenance informatique. Au-delà du simple partage d'information, la finalité de la cartographie collaborative est de permettre aux citoyens et aux acteurs de l'installation et du monde agricole de dialoguer autour d'une même carte, afin d'améliorer la veille foncière et l'accompagnement à l'installation. La carte est conçue comme un document de travail en commun qui joue le rôle d'interface entre les acteurs qui se renseignent mutuellement sur leur territoire.

Si Terre de liens est notre partenaire référent pour cette action, le cahier des charges vise à proposer des fonctionnalités qui dépasse le cadre du réseau de l'association et s'ouvre à une participation d'acteurs

territoriaux d'horizons divers (collectivités locales, SAFER, PNR, associations locales, etc.). En témoignent les ateliers organisés par Terre de liens autour de la discussion du cahier des charges et associant des collectifs et institutions aussi variés que les services de l'Etat en région (DRIEE), l'Agence de l'eau, le réseau AbioSol, le département de l'Essonne, le Réseau rural Ile-de-France et plusieurs collectivités locales.

3.2 Un atelier de projet « Scénarios prospectifs 2050 pour les territoires d'interface »

Les résultats des volets 3 et 4 ont été utilisés pour préparer le cahier des charges d'un atelier de projet autour de scénarios prospectifs sur l'évolution des interfaces entre espaces agricoles et foncier bâti dans les franges urbaines. Deux types de situations ont été identifiés en particulier : les espaces agricoles autour des pôles urbains franciliens et les jardins domestiques au sein des espaces urbanisés.

Dans ce cadre, l'UMR AUSSER (correspondante scientifique : Béatrice Mariolle) a proposé d'interroger les articulations possibles entre recherche et projet à travers l'organisation d'un atelier s'adressant à des jeunes professionnels de l'aménagement (architectes, paysagistes, agronomes). L'atelier de projet est conçu comme une méthode de dialogue entre les partenaires de la recherche (chercheurs, acteurs d'île de France, acteurs de la CA Roissy-Pays-de-France).

Plusieurs sites associés à des thématiques ont été choisis en partenariat avec la Communauté d'agglomération Roissy Pays de France (commune de Villiers-le-Bel : projets d'interface jardins/parcellaires agricoles en bordure d'habitat collectif ; commune de Fosse: jardins intra urbains dans des quartiers pavillonnaires ; commune de Fontenay-en-Parisis et Mitry-Mory: situations d'interface entre terres agricoles et urbanisation dans deux communes de taille et d'organisation spatiale très différentes ; commune de Gonesse, site de La Fauconnière, site ANRU en limite de terres agricoles). Un travail approfondi a été mené sur la commune de Villiers-le-Bel. Une restitution de l'étude réalisée par l'équipe de jeunes professionnels a été organisée en janvier 2021 à la Maison de l'environnement de la Communauté d'agglomération Roissy Porte de France et en juin 2021 au Campus Condorcet.



Figure 3 : Prospective territoriale sur les interfaces espaces agricoles/espaces bâtis menée à Villiers-le-Bel (93) par OpenEnds Architectes (Extrait du rendu final de projet, juin 2021).

3.3 Perspectives et prolongement du projet

Pour les chercheurs impliqués dans le projet, la co-construction des recherches avec les partenaires territoriaux a permis une réflexion stimulante sur la conception des enquêtes et le choix des terrains. Au-delà des avantages organisationnels permis par l'appui des partenaires territoriaux, elle a aussi permis de stimuler le travail interdisciplinaire autour d'objets communs sur ces terrains (entre sociologues, économistes et géographes, par exemple).

Pour nos partenaires territoriaux, le projet PSDR a été l'occasion d'accéder à des ressources (humaines, réseau d'acteurs) qui leur permettaient de creuser des pistes de réflexion en chantier. Pour les plus impliqués, le projet a été l'occasion de réaliser un projet d'envergure déjà en gestation au sein de la structure (cartographie collaborative), mais qui a trouvé dans Cap IDF l'évènement déclencheur et qui se prolonge via des collaborations interrégionales entre unités INRAE sur d'autres projets de cartographie collaborative (notamment dans le cadre du projet RECOLTE - Recueil d'Expériences Collectives et Territoriales pour la préservation des terres et l'accès au foncier agricole), développé à l'UMR Innovations.

Dans le cadre de la démarche partenariale propre aux projets PSDR4, les chercheurs ont pris place au sein de ce réseau. Ils ont notamment pu se trouver en position intermédiaire, voire de médiation, entre opérateurs parfois concurrents en matière d'expertise foncière territoriale. Les relations établies entre acteurs et chercheurs autour d'un projet partagé ont permis de proposer les espaces de dialogue qui ont créé une culture commune au sein du consortium entre partenaires académiques et territoriaux.

Conclusion

Les travaux menés dans le cadre de Cap IDF, au-delà des résultats théoriques, ont sensibilisé les acteurs institutionnels « traditionnels » de la gestion du foncier agricole à la recomposition du réseau des acteurs de la gestion des terres cultivées dans le contexte actuel de relocalisation de l'alimentation.

Ce projet, via les valorisations partenariales, aura en effet été l'occasion de révéler 1° l'émergence de nouvelles logiques d'acteurs (les exploitations grandes cultures comme acteurs de la diversification et le dynamisme des productions domestiques dans les espaces périurbains jardinés), 2° la diversité des formes de régulation (particuliers militants, tribunaux), mais aussi 3° des innovations en matière de gouvernance foncière (cartographie collaborative, nouveaux arrangements propriétaire-jardinier, etc.).

En effet, l'ensemble de nos activités ont bien sûr favorisé des échanges stimulants entre partenaires académiques et territoriaux au sein du projet. Mais bien au-delà, elles ont permis la confrontation de points de vue et l'émergence de partenariats originaux. Le projet de cartographie collaborative a été à l'origine de plusieurs réunions locales en Ile-de-France avec des organismes territoriaux d'horizons divers, comme rappelé ci-dessus. Les recherches ont suscité des échanges entre PNR, SAFER et Chambre des métiers, autour de la multifonctionnalité du bâti rural associant usages agricoles et d'artisanat. Enfin, la préparation de l'atelier de projet en architecture-urbanisme a été l'occasion d'initier des échanges entre collectivités locales concernées et de réfléchir à des formes de diagnostic pluridisciplinaires (associant architectes, paysagistes et agronomes). Cette sensibilisation, grâce à la diffusion des résultats, a aussi touché des acteurs du développement territorial au-delà de l'équipe initiale de partenaires (comme l'Agence Paris Région). Ce projet a ainsi révélé à la fois l'importance et les limites de la gouvernance foncière comme vecteur de soutien à l'agriculture de proximité.

Remerciements

Les études présentées dans cet article ont reçu le soutien financier accordé par le 4e programme PSDR (INRAE, Région) dans le cadre du projet « Cap IDF ».

L'ensemble des publications relatives aux 33 projets du programme PSDR4 est consultable : <https://www.psdr.fr/>

Références bibliographiques

Aubry C., Kebir L., Pasquier C. 2012. Le raccourcissement des circuits alimentaires : une nouvelle ruralité en périphérie des villes ? (étude de cas en Ile-de-France). In Papy F., Mathieu N. et Férault C. (dir.), Nouveaux rapports à la nature dans les campagnes, Quae, Paris.

Bertrand N. (dir.), 2013. Terres agricoles périurbaines. Une gouvernance foncière en construction, Paris, Quae.

Billen G., Barles S., Chatzimpiros P., Garnier J., 2012. Grain, meat and vegetables to feed Paris: where did and do they come from? Localising Paris food supply areas from the eighteenth to the twenty-first century. *Regional Environmental Change*, n°12, 325–335.

Bryant C., 1991. Agriculture in the City's countryside, John Wiley & Sons Ltd, 230 p.

Cavailhes J., Wavresky P., 2006. Les effets de la proximité de la ville sur les systèmes de production agricoles. *Agreste Cahiers*, n°2, 41-47.

Chiffolleau Y., Prevost B., 2012. Les circuits courts, des innovations sociales pour une alimentation durable dans les territoires. *Noroi* [En ligne], 224 | 2012, mis en ligne le 30 September 2014, URL : <http://noroi.revues.org/4245> ; DOI : 10.4000/noroi.4245

Delattre L., Chanel O., Napoleone C., 2012. Comment modéliser les déterminants locaux de préservation des espaces non-artificialisés en France ? L'apport d'une confrontation littérature-terrain. *Revue d'économie régionale et urbaine*, n°5, 805-829.

Darly S., Temple-Boyer E., Sourzac A., et al., 2021. Nouveaux arrangements fonciers pour citoyens sans terre : émergence d'acteurs intermédiaires dans la relation propriété-usage des jardins privés de la métropole. *Géographie, économie, société*, 2021/4 (Vol. 23), p. 367-386. DOI : 10.3166/ges.2021.0019. URL : <https://www.cairn.info/revue-geographie-economie-societe-2021-4-page-36>

Darly, S., Feuillet T., Laforêt C., 2021. Home Gardening and the Social Divide of Suburban Space: Methodological Proposal for the Spatial Analysis of a Social Practice in the Greater Paris Urban Area. *Sustainability* 13, no. 6: 3243. <https://doi.org/10.3390/su13063243>

Darly S., 2018. La terre pavillonnaire, un paysage fertile oublié, dans Léger J.-F. et Mariolle B. (dir.) *Densifier/Dédensifier les campagnes urbaines*, Editions Parenthèses.

Fortier A., Alphandéry P., Agnès C., 2020. Butiner la ville ? Pluralité et renouveau de l'apiculture urbaine en Ile-de-France. *Etudes rurales*, 206, 68-88. <https://doi.org/10.4000/etudesrurales.23583>

Géniaux G., Napoléone C., 2005. Rente foncière et anticipations dans le périurbain. *Economie et Prévision*, vol. 168, n°2, 77-95.

Guillot L., Blatrix C., 2021. Alimentation, État et territoires. Diffusion et reconnaissance des Projets Alimentaires Territoriaux en France (2014–2021). *Géographie, économie, société*, 2021/4 (Vol. 23), p. 437-459. DOI : 10.3166/ges.2021.0017. URL : <https://www.cairn.info/revue-geographie-economie-societe-2021-4-page-437.htm>

Hochedez C., Le Gall J., 2011. Nord et Sud face aux crises. De nouveaux réseaux maraîchers métropolitains au service d'une agriculture de proximité : les cas de Buenos Aires et Stockholm. *Noroi* [En ligne], 221 | 2011, mis en ligne le 30 décembre 2013, URL : <http://noroi.revues.org/3766> ; DOI : 10.4000/noroi.3766

Idt J., 2021. La régulation des transformations de l'usage du foncier agricole aux interfaces entre urbain et rural. Le cas des franges de l'Île-de-France. *Géographie, économie, société*, 2021/4 (Vol. 23), p. 413-436. DOI : 10.3166/ges.2021.0010. URL : <https://www.cairn.info/revue-geographie-economie-societe-2021-4-page-413.htm>

Ilbery B., Morris C., Buller H., Maye D., Kneafsey K., 2005. Product, Process and Place, *European Urban and Regional Studies*, n°12, vol. 2, 116–132.

Inwood S., Sharp J., 2012. Farm Persistence and Adaptation at the Rural–Urban Interface: Succession and Farm Adjustment, *Journal of Rural Studies*, n°28, vol. 1, 107-117.

Lavigne Delville P., Durand-Lasserve A., 2009. Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud, *Livre blanc des acteurs français de la Coopération*, Comité technique Foncier et Développement.

Le Bivic C., Melot R., 2020. Scheduling urbanization in rural municipalities: local practices in land-use planning on the fringes of the Paris region, *Land Use Policy*, 99, <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.105040>

Le Bivic C., Pépin F., Kirat T., Melot R., 2021. La planification des espaces ruraux et périurbains à l'épreuve des contestations : une perspective sociologique sur les pratiques de recours en Île-de-France. *Géographie, économie, société*, 2021/4 (Vol. 23), p. 387-411. DOI : 10.3166/ges.2021.0012. URL : <https://www.cairn.info/revue-geographie-economie-societe-2021-4-p>

Morgan K., Marsden T., Murdoch J., 2006. *Worlds of food. Place, Power and Provenance in the Food Chain*, Oxford University Press, 225 p.

Mori H., 1998. Land conversion at the urban fringe: a comparative study of Japan, Britain and the Netherlands, *Urban Studies*, vol. 35, 1541-1558.

Perrin C., 2013. Regulation of Farmland Conversion on the Urban Fringe: From Land-Use Planning to Food Strategies. Insight into Two Case Studies in Provence and Tuscany. *International Planning Studies*, vol. 18, n°1, 21-36.

Pothukuchi K., 2009. Community and Regional Food Planning: Building Institutional Support in the United States. *International Planning Studies*, n°14, vol. 4, 349–367.

Sonnino R., 2009. Feeding the City: Towards a New Research and Planning Agenda, *International Planning Studies*, n°14, vol. 4, 425–435.

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

Zasada I., 2011. Multifunctional Peri-Urban Agriculture. A Review of Societal Demands and the Provision of Goods and Services by Farming. *Land Use Policy*, n°28, vol. 4, 639–648.

Cet article est publié sous la licence Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0)



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/fr/>

Pour la citation et la reproduction de cet article, mentionner obligatoirement le titre de l'article, le nom de tous les auteurs, la mention de sa publication dans la revue « *Innovations Agronomiques* », la date de sa publication, et son DOI)