



HAL
open science

Préservation du foncier agricole en péri-urbain : les outils de l'urbanisme au service du projet agricole 3.0 : analyse du cas de Gignac-la-Nerthe

Olivia Reynier

► To cite this version:

Olivia Reynier. Préservation du foncier agricole en péri-urbain : les outils de l'urbanisme au service du projet agricole 3.0 : analyse du cas de Gignac-la-Nerthe. Sciences de l'Homme et Société. 2019. dumas-02389937

HAL Id: dumas-02389937

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-02389937>

Submitted on 2 Dec 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

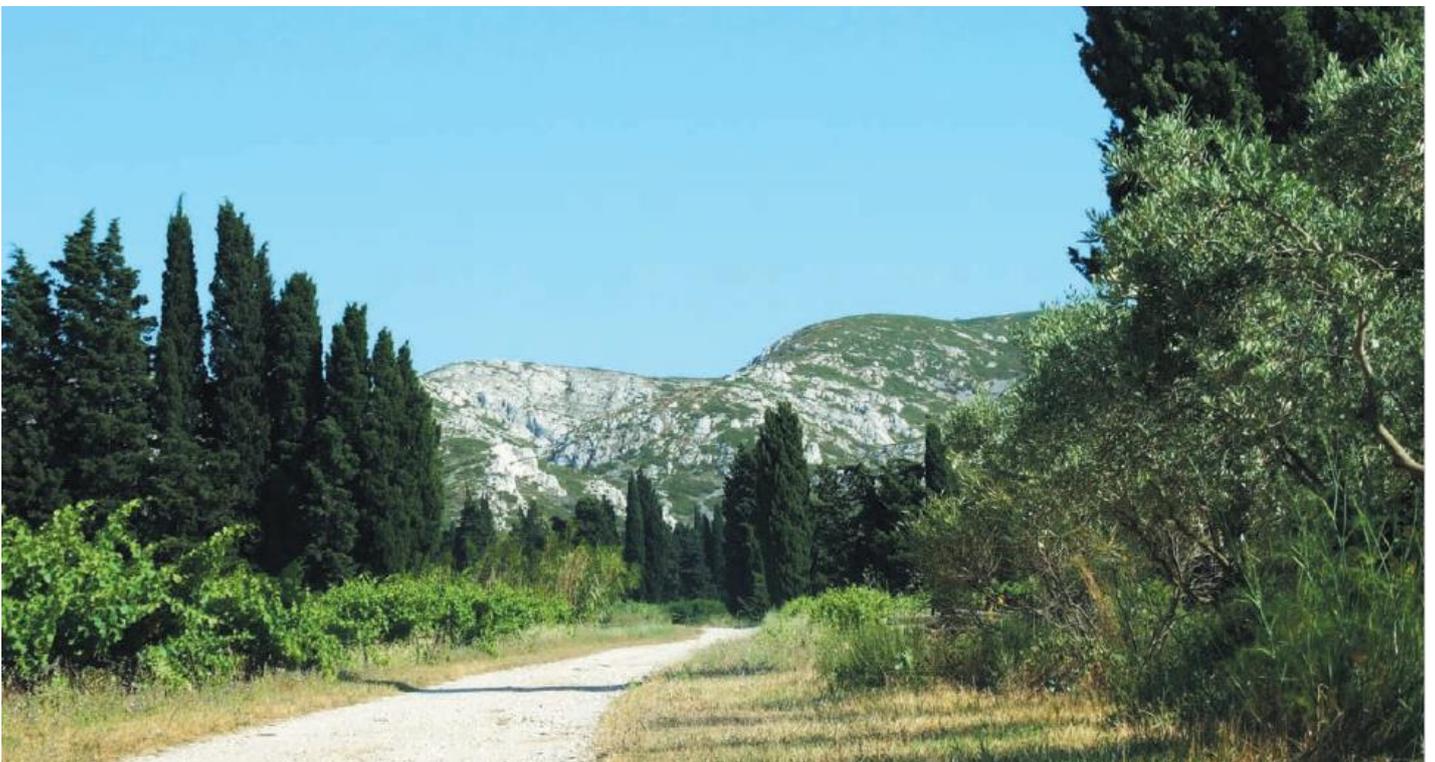


IUAR - Master 2 Urbanisme durable et projets de territoire

Mémoire de recherche, sous la direction de Jérôme Dubois

Préservation du foncier agricole en péri-urbain : les outils de l'urbanisme au service du projet agricole 3.0

Analyse du cas de Gignac-la-Nerthe



Vignes et oliviers, Massif de la Nerthe – Crédit photo : Mairie de Gignac-la-Nerthe

Remerciements

Ce travail de recherche doit tout (ou presque) à la disponibilité des élus et professionnels qui m'ont accordé de leur temps pour me raconter Gignac et son projet.

Je tiens à remercier tout particulièrement M. le Maire de Gignac, Christian Amiraty, bien sûr pour l'entretien qu'il m'a accordé, mais surtout pour son engagement, qui redonne une vive envie de politique et d'action publique.

Je remercie chaleureusement pour la qualité de leur présentation et des échanges que nous avons pu avoir : André Villeneuve, de la Chambre d'agriculture des Bouches-du-Rhône, Aurélia Bartolo, des services de la Mairie de Gignac, Michel Chiappero, en tant qu'urbaniste indépendant (et par ailleurs l'un de mes estimés professeurs), Edouard Geoffray, de la SAFER PACA, Carole Devesa, de l'association Graines de Oaï, et Julie André, exploitante. Je remercie également Claire Gausset et Nicolas Bonfils, de la Direction Agriculture AMP pour leur relecture attentive et leurs commentaires constructifs. Et bien sûr, Jérôme Dubois, mon directeur de mémoire, pour son soutien bienveillant, et de façon plus large pour ses heures de cours vibrantes au cours desquelles l'aménagement du territoire se transforme en un reflet de la « comédie humaine ».

Résumé

Pour garantir la protection de ses dernières terres agricoles, la commune péri-urbaine de Gignac, membre de la Métropole Aix-Marseille Provence, a mobilisé les outils de l'urbanisme de façon exemplaire: elle s'est appuyée sur un PLUi « maximisé », incluant à la fois une augmentation du zonage A par la fermeture à l'urbanisation de zones AU, l'instauration d'une zone agricole protégée (ZAP) sur l'intégralité dudit zonage A et d'une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) agricole organisant le futur développement d'un secteur agricole particulier de la ville, vitrine du projet. Cette protection réglementaire du foncier agricole a été complétée par une politique volontariste d'acquisition foncière, facilitée par deux conventions SAFER portées par la Métropole Aix-Marseille Provence, et financée avec le soutien du Département des Bouches-du-Rhône.

L'étude du cas de Gignac illustre une situation où l'idée initiale de protection d'un espace agricole vis-à-vis de l'urbanisation a progressivement amené un élu à une vision intégrée et porteuse d'identité pour son territoire. En effet, en matière de préservation du foncier agricole, la loi et les règles ne peuvent suffire. Vécues comme des formes de contrainte, elles ne peuvent amener les élus à la vision politique et à l'envie de faire ; pour cela, le projet de territoire doit émerger, la règle n'étant qu'un outil à son service.

Le projet agricole de Gignac, appelé « Garden Lab », regroupe autour d'un maire hors du commun un partenariat institutionnel large, complété par des acteurs inattendus pour un projet agricole : urbaniste, programmiste, associations, néo-agriculteurs. Car en péri-urbain, pour (ré)concilier l'agriculture et la ville, il faut bien sûr des urbains, capables d'inventer des réponses aux nouvelles attentes sociétales. Entre l'agriculture « mise en scène » et « revendiquée » par la ville, avant tout dans ses dimensions paysagères ou récréatives, et l'agriculture « défensive », non intégrée dans son territoire et à laquelle on reproche ses nuisances, le projet Garden Lab, encore en construction, ouvre son propre chemin. Représentatif de la volonté actuelle des collectivités territoriales d'œuvrer à l'avènement d'une autre agriculture, il porte « une agriculture de proximité, susceptible de répondre aux besoins des populations qui l'environnent ».

Table des matières

INTRODUCTION : LES ENJEUX DE PROTECTION DU FONCIER AGRICOLE	6
0.1. Les terres agricoles au cœur de conflits d'usage	7
0.2. Evolutions du cadre législatif relatif à la gestion des sols.....	9
0.3. Les outils actuels de préservation du foncier agricole	10
0.4. Le foncier agricole dans la métropole Aix-Marseille-Provence.....	18
PARTIE 1 - LE CONSTAT : LA VILLE CONTRE L'AGRICULTURE	24
1.1. Un terroir historiquement agricole	24
1.2. Une urbanisation rapide et une forte pression foncière	25
1.3. Une agriculture à fort potentiel mais menacée	27
1.4. Insécurité et occupation illégale des terres agricoles	32
PARTIE 2 – GARDEN LAB : L'AGRICULTURE COMME PROJET PERIURBAIN	34
2.1. Les premières actions : la contrainte, entre préemptions et pouvoirs de police.....	34
2.2. L'émergence du projet : un urbaniste pour penser agricole.....	38
2.3. L'opérationnalisation : entre acteurs agricoles/traditionnels et urbains/alternatifs	41
2.4. Le projet Garden Lab aujourd'hui.....	43
2.5. Partenariat et moyens	55
PARTIE 3 – LES OUTILS DE L'URBANISME AU SERVICE DU PROJET AGRICOLE	60
3.1. Réglementer le foncier : le PLUi.....	60
3.2. Protéger le foncier : la Zone Agricole Protégée	65
3.3. Aménager le foncier: l'Orientation d'Aménagement et de Programmation Agricole	72
CONCLUSION – SUCCES ET REPLICABILITE DU PROJET	76
4.1. Et demain, quel devenir pour le projet Garden Lab ?	76
4.2. Quels leviers pour protéger le foncier agricole dans la métropole AMP	79
4.3. L'engouement pour les ZAP	85
BIBLIOGRAPHIE	88
TABLE DES ILLUSTRATIONS	91
Annexe 1 - Détermination du caractère « nécessaire à l'exploitation agricole » des constructions et installations	92
Annexe 2 - Le processus de mise en place d'une ZAP	95
Annexe 3 – L'opposabilité des OAP	96

TABLE DES SIGLES

ADEME : Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie
AGAM : Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Marseillaise
ALUR (loi) : loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové
AMP : Aix-Marseille-Provence
AOC : Appellation d'Origine Contrôlée
AOP : Appellation d'Origine Protégée
ARPE : Agence Régionale pour l'Environnement
AUPA : Agence d'Urbanisme Pays d'Aix - Durance
CA : Communauté d'Agglomération
CAR : Convention d'Aménagement Rural
CDDA : Contrat Départemental de Développement et d'Aménagement
CDOA : Commission Départementale d'Orientation Agricole
CDPENAF : Commission Départementale de Protection des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers
CERPAM : Centre d'études et de réalisations pastorales Alpes-Méditerranée
CGAAER : Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux
CIF : Convention d'Intervention Foncière
CMD : Convention de mise à disposition
CMS : Contrat de Mixité Sociale
COR : Conseil d'Orientation des Retraites
CRIGE : Centre Régional de l'Information Géographique
CU : Communauté Urbaine
CUMA : Coopérative d'Utilisation de Matériel Agricole
DATAR : Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale
DDTM : Direction Départementale des Territoires et de la Mer
DIA : Déclaration d'Intention d'Aliéner
DOO : Document d'Orientations et d'Objectifs
DDAF : Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt
DRAAF : Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt
DREAL : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
DTA : Directive Territoriale d'Aménagement
EBC : Espace Boisé Classé
EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale
FDGER : Fond Départemental de Gestion de l'Espace Rural
FEADER : Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural
GLTD : Groupe Local de Traitement de la Délinquance
INAO : Institut National de l'Origine et de la qualité
LAAAF (loi) : Loi d'Avenir pour l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt
OAP : Orientation d'Aménagement et de Programmation
OENAF : Observatoire des Espaces naturels, Agricoles et Forestiers
ONF : Office National des Forêts
MPM : Marseille Provence Métropole
MSA : Mutuelle de Solidarité Agricole
NIMA : Non Issu du Milieu Agricole
PACA : Provence Alpes Côte d'Azur
PADD : Programme d'Aménagement et de Développement Durable
PAEN : Périmètres de protection et de mise en valeur des Espaces Agricoles et Naturels Périurbains

PAPAM : Plantes Aromatiques à Parfum et Médicinales
PAT : Projet alimentaire territorial
PIG : Projet d'Intérêt Général
PLU : Plan Local d'Urbanisme
PLUi : Plan Local d'Urbanisme Intercommunal
POS : Plan d'Occupation des Sols
PPA : Personne Publique Associées
PRPGD : Plan Régional de Prévention et de Gestion des Déchets
PV : Procès-Verbal
SAFER : Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural
SAU : Surface Agricole Utilisée
SCP : Société du Canal de Provence
SRCAE : Schéma Régional Climat Air Energie
SRCE : Schéma Régional de Cohérence Ecologique
SRI : Schéma Régional de l'Intermodalité
SRIT : Schéma Régional des Infrastructures et des Transports
SCoT : Schéma de Cohérence Territoriale
SMD : Seuil Minimal de Densité
SRADDET : Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Egalité des Territoires
SRU (loi) : Solidarité et Renouvellement Urbain
STECAL : Secteurs de Taille et de Capacité d'Accueil Limitées
VSD : Versement pour Sous Densité
ZAC : Zone d'Aménagement Concerté
ZAP : Zone Agricole Protégée

Mots-clés : agriculture, projet, territoire, foncier, agricole, péri-urbain, préservation, ZAP, alimentation, environnement, permaculture

INTRODUCTION : LES ENJEUX DE PROTECTION DU FONCIER AGRICOLE

Longtemps gérée au niveau national par une concertation de la « profession » agricole avec l'Etat puis avec l'Union Européenne, l'agriculture entre aujourd'hui dans le champ de l'aménagement du territoire. Impliquant l'économie, l'emploi, la préservation de la biodiversité ou la gestion des risques, elle est « affectée ou susceptible de l'être par l'ensemble des échelons territoriaux agissant dans leur bloc de compétence »¹. De plus, le redécoupage des territoires en établissements publics de coopération intercommunal (EPCI) de plus en plus vastes entraîne que de facto, ces EPCI se composent de larges portions d'espaces agricoles. Aujourd'hui, l'agriculture située en espace urbain est devenue nettement plus importante que l'agriculture en espace rural², puisqu'elle représente 77 % des exploitations et 75% de la surface agricole utilisée (SAU). Cette agriculture regroupe deux modalités : une agriculture qualifiée d'urbaine, incluse dans les pôles urbains (14% des exploitations) ; et l'agriculture périurbaine localisée en couronnes périurbaines et dans les communes multi-polarisées (63% des exploitations). « **Ces nouveaux territoires de la ville s'imposent donc comme le lieu de négociations autour de l'agriculture** »³, alors que les modalités territoriales de la cohabitation restent encore largement à construire.

Selon Serrano et Vianey, « l'espace périurbain est un espace hybride en constante mutation. Il est rural par l'importance des espaces naturels et agricoles. Il est urbain par la croissance démographique, par les modes de vie citadins de ces habitants et par le relatif bon niveau d'équipement des communes »⁴. **Dans l'espace péri-urbain plus qu'ailleurs, l'agriculture et l'urbanisation se disputent l'espace.** Alors que les surfaces naturelles et forestières bénéficient d'une prise de conscience ancienne et de protections juridiques, les terres agricoles continuent à jouer un rôle de variable d'ajustement dans les politiques d'aménagement dans bien des cas. En effet, l'agriculture, affaiblie économiquement, est souvent considérée comme « non légitime » selon Serrano et Vianey, « depuis la remise en cause du système productiviste et la montée des préoccupations environnementales », et comme non compatible avec la proximité de zones d'habitat dense, du fait de la pollution des sols et des eaux et des conflits de voisinage auxquels elle est associée. Entre politiques défensives portées par les agriculteurs, contre l'absorption de l'agriculture par la ville, et « agriculture sans agriculteurs » réduite à des aménités paysagères et revendiquée par les nouveaux résidents, les relations ville-agriculture donnent lieu à de nombreuses incompréhensions et tensions⁵, qui s'expriment sur la « scène de débats et de régulation des conflits »⁶ que sont les réunions de concertation sur les documents de planification (Schémas de cohérente territoriale-SCoT, Plans locaux d'urbanisme-PLU). Et bien souvent, ces tensions et conflits se cristallisent autour d'un bien commun hautement symbolique, autrefois abondant et aujourd'hui devenu ressource rare : le sol.

¹ « Les collectivités locales à la recherche d'une agriculture de proximité », Xavier Guiomar, GREP « Pour » 2011/2 No 209-210, p. 169

² RGA 2010, Agreste Primeur, avril 2013, n° 299 – la typologie d'espaces suit la nomenclature INSEE.

³ « Agriculture et acteurs agricoles dans les mailles des territoires de gouvernance urbaine : nouvelle agriculture, nouveaux métiers ? », Monique Poulot, Eres, Espaces et sociétés, 2014/3 No 158, p. 14

⁴ « Les Zones Agricoles Protégées : figer de l'espace agricole pour un projet agricole ou organiser le territoire pour un projet urbain ? José Serrano, Gisèle Vianey, Géographie, économie, société 9 (2007) p. 419-438

⁵ « Des arrangements autour de l'agriculture en périurbain : du lotissement agricole au projet de territoire : Exemples franciliens », Monique Poulot, Vertigo, Volume 11 Numéro 2, septembre 2011, p. 2

⁶ « Les documents d'urbanisme, un outil pour les conflits d'usage de l'espace agricole périurbain ? », Samuel Martin, Nathalie Bertrand et Nicole Rousier, Lavoisier, « Géographie, économie, société », 2006/3 Vol. 8, p. 332

Car le foncier agricole devient objet de toutes les convoitises. Dans la perspective d'une grande loi sur le foncier agricole, une mission parlementaire a ainsi travaillé sur le sujet tout au long de l'année 2018. Le "fait déclencheur" a été le rachat de 1.700 hectares de terres arables en 2016 dans le département de l'Indre par un consortium chinois, phénomène isolé mais qui avait frappé l'opinion. « Un enjeu grave pour la planète, pour la souveraineté alimentaire de la France et pour l'autonomie de nos exploitants agricoles », voilà ce que représente pour cette mission la préservation du foncier agricole⁷.

0.1. Les terres agricoles au cœur de conflits d'usage

Quelques soient les outils de mesure utilisés, toutes les analyses montrent une tendance lourde de recul des terres agricoles face à l'artificialisation des sols⁸. L'outil Teruti-Lucas utilisé par le ministère de l'agriculture estime la croissance de l'artificialisation à 61 200 hectares par an entre 2006 et 2014 pour atteindre 9,3 % de l'occupation des sols français soit 5,1 millions d'hectares⁹.

À l'échelle nationale, l'artificialisation progresse principalement au détriment des zones agricoles. Entre 1981 et 2012, les surfaces agricoles ont perdu une superficie de deux millions d'hectares, équivalente aux espaces artificialisés sur la période, tandis que la superficie des sols naturels est restée globalement stable¹⁰. Toujours selon l'enquête Teruti-Lucas, **les nouveaux espaces artificialisés** sur la période récente **sont destinés principalement à l'habitat individuel, aux réseaux de transports et aux équipements de sport et de loisirs.** Entre 1992 et 2004, sur les 800 milliers d'hectares artificialisés, 51% ont été utilisés pour la construction de maisons individuelles, 19% pour les infrastructures de transports, et 10% pour les équipements de loisirs. Ces chiffres traduisent l'attrait des français pour un mode de vie basé sur la maison individuelle avec jardin (démontrée dans les enquêtes Logement de l'INSEE), quitte à habiter loin des villes ; conséquence de cette localisation, les réseaux routiers nécessaires à la desserte du périurbain pavillonnaire constituent le deuxième usage du sol artificialisé. Ce phénomène d'artificialisation des terres génère de **nombreux effets négatifs** sur l'environnement¹¹ : baisse de la capacité d'infiltration des sols et hausse des risques (ruissellement, érosion des sols, inondations) ; augmentation des îlots de chaleur et dégradation de la qualité de l'air ; destruction massive de biodiversité. Alors que le processus de régénération du sol est d'une longueur sans commune mesure avec celle de sa dégradation, l'artificialisation est « aveugle », consommant de manière indifférenciée des terres irriguées ou des friches.

Au-delà de cette artificialisation des terres, l'étalement urbain produit des **stratégies foncières de rétention** de la part des propriétaires foncier. Ceux-ci, dans une optique de spéculation, retirent leurs terres du marché foncier, dans l'attente d'une ouverture à l'urbanisation : le profit généré est énorme puisque le prix de la terre peut alors être multiplié par 20 à 50. Le modèle agricole français tel que développé dans les années d'après-guerre repose sur des agriculteurs

⁷ Rapport d'information N°1460, « Mission d'information commune sur le foncier agricole », rapporteurs Anne-Laurence Petel et Dominique Potier, Assemblée nationale, décembre 2018, p. 11

⁸ Phénomène anthropique par lequel les espaces naturels, agricoles et forestiers sont transformés au profit d'implantations artificielles - Dossier « Caractérisation des espaces consommés par le bâti en France métropolitaine entre 2005 et 2013 », Colin Albizzati, Mathilde Poulhes, Joyce Sultan Parraud, Insee Références, édition 2017, p. 73

⁹ « Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols : quels leviers pour en maîtriser l'expansion ou les effets ? », rapport ESCo IFSTTAR-INRA, Béatrice Béchet, Yves Le Bissonnais, Anne Ruas décembre 2017, p. 31

¹⁰ Théma « Artificialisation - De la mesure à l'action », MEEM, Bastien Virely, janvier 2017, p. 16

¹¹ Résumé issu de « Stocker plus de carbone dans les sols : un enjeu pour le climat et pour l'alimentation », note OPESCT, mars 2018

qui sont propriétaires de leurs terres ; mais ces exploitants, une fois retraités doivent subvenir à leurs besoins avec des retraites souvent bien maigres. Selon un rapport du Conseil d'orientation des retraites (COR) reprenant des données de la Mutuelle de solidarité agricole (MSA), les anciens chefs d'exploitation percevaient début 2017, à carrière complète (au moins 150 trimestres cotisés, complémentaire comprise), 855 euros par mois en moyenne, contre 1 800 euros pour l'ensemble des Français. Ce qui les placent donc, pour beaucoup, sous le seuil de pauvreté (1.015 euros en 2015, soit 60 % du revenu médian). Or, cette faiblesse des retraites ne peut pas être compensée par les loyers de fermage que ces agriculteurs-propriétaires pourraient percevoir en louant leurs terres à d'autres agriculteurs : le montant du fermage est fixé par arrêté préfectoral, à un niveau très bas (voir ci-après). La rentabilité du foncier agricole est donc souvent donc nulle après imposition¹² : elle serait de l'ordre de 1,5 % (contre 7 % pour les actions, 3 à 4 % pour le bâti locatif) mais la taxation de ces biens conduit à un rendement négatif. La location des terres à d'autres agriculteurs ne permettant pas d'améliorer leurs revenus, ils se tournent vers la revente, en cherchant le prix maximum. Et qui pourrait bien, dans un modèle sociétal qui dénigre la valeur d'une vie de travail agricole, reprocher aux agriculteurs de chercher à réaliser une plus-value sur un tènement foncier durement exploité pendant 30 ou 40 ans ?

Au-delà des stratégies de rente foncière, **le système du fermage**, mis en place par une loi de 1946¹³, est lui aussi un facteur qui alimente le phénomène de la rétention - et de l'enfrichement subséquent -des terres agricoles. Ce bail agricole, pensé pour protéger le preneur face au propriétaire en position dominante, est défini pour une durée longue (9 ans), et assorti d'un droit de renouvellement automatique et d'un droit de préemption en cas de vente par le propriétaire. Sa rémunération est de plus fixée par arrêté préfectoral, à un niveau qui est parmi les plus bas d'Europe¹⁴. Enfin, c'est un bail difficile à rompre, toute rupture devant être motivée et étant attaquant. Les propriétaires sont donc extrêmement réticents à mettre à bail leurs terres, le bail étant même parfois perçu comme une « confiscation » de leurs terres. Toutes sortes de pratiques se développent pour le contourner. Le commodat (ou prêt à usage), à caractère gratuit et souvent oral, augmente-lui aussi.

Enfin, sur certains territoires, ce sont les difficultés économiques des filières agricoles qui amènent un abandon, sur des temps longs, de l'activité de culture ou d'élevage. C'est le cas en France des zones de basse et moyenne montagne, comme les Préalpes françaises, où la rentabilité de l'agriculture a diminué au point de ne plus être suffisamment compétitive face à celle de l'élevage hors-sol et de l'agriculture industrielle développée sur les sols de plaine.

Ces trois phénomènes couplés, rétention par spéculation, rétention par « peur » du fermage, et déprise agricole, s'entremêlent pour conduire au fort développement des friches agricoles, **davantage responsable du recul du foncier agricole que ne l'est l'artificialisation des sols.**

Tel qu'illustré par la figure ci-après, entre 2006 et 2014, 524 000 ha de sols agricoles ont été artificialisés, et 815 000 sont retournés à l'état d'espaces naturels. La friche agricole, notion complexe, se définit comme un espace agricole récemment abandonné, qui a été cultivé. Non entretenu, il est laissé à la végétation spontanée. Dans les statistiques agricoles publiées par Agreste, les friches agricoles sont sorties de la SAU. Elles correspondent souvent à une situation

¹² « La fiscalité peut-elle contribuer à limiter l'artificialisation des sols ? », Guillaume Sainteny, Responsabilité & Environnement, juillet 2018, n° 91, p. 43

¹³ Loi du 13 avril 1946 codifiée à l'article L. 411-1 et suivants du Code rural

¹⁴ En 2016, le prix moyen de l'hectare s'élevait, en France, à 6 000 €/ha – mais seulement à 4 500 €/ha pour les terres louées qui correspondent à la très grosse majorité des terres – contre plus de 12 000 € en Espagne et en Grèce, plus de 21 000 € en Allemagne, au Danemark et en Irlande, plus de 25 000 € au Royaume-Uni, plus de 40 000 € en Italie et 63 000 € aux Pays-Bas (Eurostat, 2018 ; voir aussi CIAIN et al.,2012).

d'attente, un état transitoire entre un usage (agricole) et un autre (forestier, urbanisation), et sont associées à des problématiques de dégradation du paysage ou de dépôts sauvage d'ordures. On notera toutefois qu'une partie des sols agricoles passés par un état de friche (« espaces naturels » ci-contre) est ensuite artificialisé (395 000 ha entre 2006 et 2014), ramenant l'artificialisation à un niveau équivalent à l'arrêt des cultures et au retour à l'état d'espace naturel.

Entre artificialisation et friches, le foncier agricole ne cesse dans tous les cas de se réduire, compromettant l'économie et les emplois de ce secteur, réduisant de façon importante le potentiel alimentaire des territoires et symbolisant le recul sociétal d'une certaine agriculture de terroir.

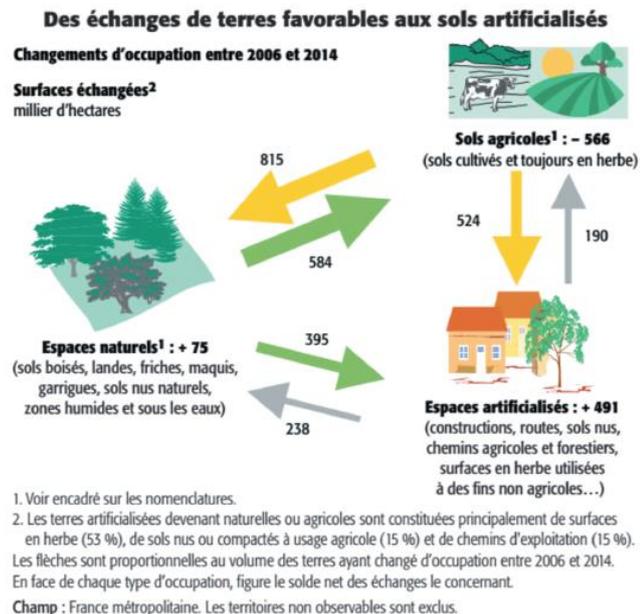


Figure 1: Des échanges de terre favorables aux sols artificialisés -
Source : Terres de Lien

0.2. Evolutions du cadre législatif relatif à la gestion des sols

Au sortir de la seconde guerre mondiale, les efforts de reconstruction du pays ont amené la mise de place de politiques soutenant vigoureusement la construction massive de logements et la relance de la production agricole. L'Etat-providence est intervenu de manière forte en soutien au développement agricole, avec la mise en place du statut du fermage en 1946 et la création des SAFER (Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural) en 1960. Avec la perte des surplus coloniaux, il a fallu produire plus, rapidement ; les agriculteurs ont répondu présents à la demande d'Edgar Pisani et de Gaulle, et ont investi massivement dans la technique et la chimie. Selon Jean Viard¹⁵, une génération d'agriculteurs a quitté la terre, pour libérer le sol pour ceux qui restaient, afin de garantir la productivité et compétitivité de l'agriculture française, créant un exode rural massif et une urbanisation rapide, pendant environ quarante ans. Dans un contexte national de disponibilité de grands espaces, les politiques publiques ont soutenu l'accès à la propriété en périphérie des grandes villes ; c'est l'étalement urbain, dont on mesure aujourd'hui les conséquences.

La prise de conscience par le législateur des conséquences négatives de ce phénomène d'urbanisation sur les espaces ouverts – agricoles, naturels et forestiers - date du début des années 2000. A partir de cette date, de nombreuses évolutions législatives se sont succédé à un rythme rapproché.

En 2000, la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (dite loi SRU) impose un nouveau principe aux documents d'urbanisme, celui d'assurer « l'équilibre entre le renouvellement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural d'une part, et la préservation

¹⁵ « Lettre aux paysans et aux autres sur un monde durable », Jean Viard, Editions de l'Aube, 2010, p 96-97

des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable ». Avec les lois dites Grenelle I et Grenelle II (2009 et 2010), les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et plans locaux d'urbanisme (PLU) doivent de plus présenter une analyse de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, et fixer des objectifs de limitation de sa consommation. En 2010 toujours, la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, lie fortement agriculture et alimentation, et affirme la volonté de mettre en œuvre une « véritable politique de préservation du foncier agricole » et se fixant comme objectif de réduire de moitié le rythme de consommation des terres agricoles d'ici 2020, en s'appuyant sur un observatoire national et des commissions départementales, qui deviendront les actuelles Commissions départementales de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) et Observatoire des espaces, naturels, agricoles et forestiers (OENAF) en 2014, avec la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAAF). Enfin, les objectifs de gestion économe des sols sont renforcés par les lois pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) de 2014 (qui ajoute aux SCoTs des objectifs chiffrés de consommation économe d'espaces adaptés par secteurs géographiques et aux PLU une analyse des capacités de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis) comme par la loi portant « nouvelle organisation territoriale de la République », dite loi NOTRe de 2015 (via l'instauration du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires - SRADDET).

Toutes ces lois ont progressivement positionné **la gestion économe de l'espace comme un principe central de la planification des territoires**. Ce souci de préservation est devenu aujourd'hui pour le législateur un élément de paradigme non discutable, grâce à une réaffirmation successive, et ce quelques soient les partis politiques aux affaires. Des politiques des Plan d'Occupation des Sols (POS), prônant la faible densité, à nos jours, un chemin considérable a donc été parcouru.

0.3. Les outils actuels de préservation du foncier agricole

0.3.1. La planification territoriale

Les documents de planification, émanant des diverses échelles du territoire, et articulés entre eux autour des notions de conformité, compatibilité et prise en compte¹⁶, convergent vers la préservation des espaces ouverts, à travers l'application commune de l'article L 121-1 du code de l'urbanisme, qui stipule que les documents d'urbanisme doivent assurer l'équilibre entre, notamment, « **une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels** » et « le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, ..., la revitalisation des centres urbains et ruraux ».

Les SRADDET - La portée des SRADDET est encore difficile à évaluer étant donné leur nouveauté. Créés en 2015, ils sont encore en cours d'élaboration dans la majorité des régions.

¹⁶ Pour le professeur Lebreton, le rapport de compatibilité est une relation de subordination moins exigeante que le rapport de conformité, qui interdit tout écart entre la norme et la mesure d'exécution, mais plus contraignante que l'exigence de simple prise en compte, qui autorise quant à elle certaines petites contradictions entre le paramètre de référence et l'élément subordonné. J.-P. Lebreton, « La compatibilité en droit de l'urbanisme », AJDA 1991, p. 491

D'aucun s'accordent à dire que cette première génération de SRADDET sera surtout « la juxtaposition de documents et schémas existants »¹⁷ – SRCE (Schéma régional de cohérence écologique), SRCAE (Schéma régional climat air énergie), SRIT (Schéma régional des infrastructures et des transports), SRI (Schéma régional de l'intermodalité) et PRPGD (Plan régional de prévention et de gestion des déchets). Ce cadre régional représente une opportunité pour les territoires de se projeter dans l'avenir mais sera fortement dépendant de la volonté politique ; en matière de gestion économe de l'espace, l'un des 11 champs thématiques obligatoires du document, le SRADDET pourra se borner à rappeler les obligations posées aux documents d'urbanisme par les lois Grenelle ou au contraire fixer un cap chiffré et ambitieux.

Les SCoT - La loi prévoit dans les SCoT de nombreuses dispositions favorables à la protection et gestion économe des espaces. Le rapport de présentation du SCoT doit inclure un diagnostic agricole préalable (L141-3), qui offre une opportunité de réflexion sur le devenir souhaité de l'agriculture sur le territoire et peut amener à entrer en dialogue avec les professionnels de ce secteur. Le Plan d'aménagement et de développement durable (PADD) doit inclure une analyse de la consommation des espaces au cours des 10 dernières années (art. L 141-3 du code de l'urbanisme) et fixer des objectifs de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers. Le Document d'orientation et d'objectifs (DOO) doit chiffrer ces objectifs, par secteur géographique (L141-6) et déterminer les espaces naturels, agricoles ou forestiers à protéger, dont il peut définir la localisation ou la délimitation (L 141-10).

Au-delà de ces aspects obligatoires définis par le code de l'urbanisme, **la capacité des SCoT à protéger le foncier agricole dépend largement de la volonté politique des élus** de l'intercommunalité. Dans une approche volontariste, le SCoT pourra être très protecteur, allant de l'identification cartographique des zones agricoles à fort enjeux dans le DOO¹⁸ (SCoT du Pays d'Aubagne et de l'Etoile, illustré ci-dessous), à la définition précise de périmètres de protection des espaces agricoles et naturels (SCoT Grand Lyon), en passant par des quotas de consommation d'espaces par communes (SCoT du pays de la Baie du Mont Saint Michel). Mais nombre de SCoT sont encore assez peu prescriptifs quant à la préservation du foncier agricole, en raison d'une multiplicité des enjeux auquel le projet de territoire doit aussi apporter des solutions : équilibre social de l'habitat et construction de logements, développement économique, création de dessertes en transports collectifs, équipement commercial et artisanal, loisirs, ou encore prévention des

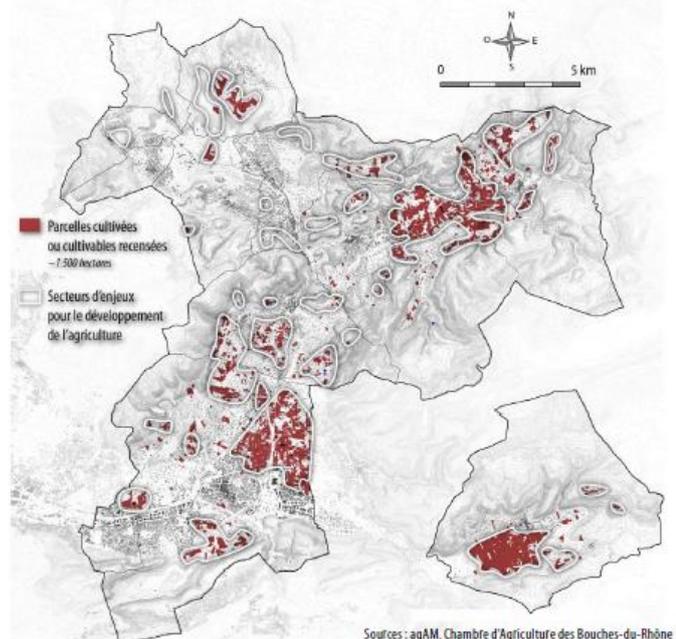


Figure 2: Secteurs d'enjeux agricoles, DOO du SCoT Pays d'Aubagne et de l'Etoile – Source : AGAM, Chambre d'agriculture 13

¹⁷ « Évaluation et propositions d'optimisation des outils concourant à la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers », Catherine de Menthière, Hélène de Comarmond, Yves Granger, rapport CGAER no 17076, 2018, p. 33

¹⁸ Au sein du SCoT, c'est le DOO qui est opposable aux documents de rang inférieurs et à certains projets.

risques. A noter de plus qu'au 1^{er} janvier 2018, 20% des communes françaises n'étaient toujours pas couvertes par un SCoT, réduisant de facto leur portée.

Les PLU et le zonage A - Le PLU, comme le SCoT, doit comprendre dans son rapport de présentation un diagnostic agricole et forestier et une analyse de la consommation des espaces des 10 dernières années (L 151-4), et dans son PADD, des orientations pour la préservation des espaces agricoles et objectifs chiffrés de modération de la consommation d'espaces (L151-5). Mais comme les SCoT, la majorité des PLUs décrivent le développement économique attendu sur la commune tout **en occultant le développement agricole du territoire**, qui pourtant participe au développement économique autant qu'à l'aménagement du territoire.

Le PLU est toutefois le cadre de mise en œuvre **d'une des principales protections du foncier agricole : le zonage Agricole**. Peuvent être classés en zones « A » les secteurs de la commune « à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles » (art. R 123-7 du code de l'urbanisme). Ce zonage implique des restrictions fortes sur la constructibilité de la zone. En zone A, peuvent seules être autorisées d'une part, les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole et d'autre part les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics, dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière dans l'unité foncière où elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages¹⁹ (art. R 123-7). Trois exceptions au principe de non-constructibilité en zone A existent néanmoins (cf. annexe 1). La détermination du caractère « nécessaire à l'exploitation agricole » des constructions et installations renvoie à une littérature juridique abondante que nous ne ferons qu'effleurer en annexe 1.

Clef de voute du système de protection des terres agricoles, **le zonage A a néanmoins certaines limites et peut s'avérer insuffisant** : le zonage A en lui-même ne contient pas de dispositions sur l'abattage de haies, bosquets ou arbres isolés par exemple, qui pour être protégés doivent être identifiés dans le PLU et cartographiés comme des espaces boisés classés (EBC) ou des espaces verts à protéger au titre des articles L 151-19 et 23 du code de l'urbanisme. Les limites à la constructibilité de ces zones sont parfois détournées, avec parmi les cas les plus fréquents, la construction de logements pour saisonniers (présentés comme nécessaires à l'exploitation) détournés en locations AirBnb ou le changement de destination non déclaré d'anciens corps de ferme transformés en habitation, qui malgré le zonage participent au mitage des terres agricoles. Enfin, comme tout zonage, un zonage A peut être modifié. Le passage d'une zone A en zone « A Urbaniser » (AU), dans la mesure où elle implique « la réduction d'un EBC, d'une zone A ou N, ou d'une protection environnementale », passe nécessairement par une procédure de révision du PLU (c'est-à-dire la procédure la plus complète) selon l'article L153-34. Mais si cette procédure implique des délais longs (3 à 5 ans en moyenne) et une certaine lourdeur (coordination avec de nombreux acteurs Personnes Publiques Associées (PPA), évaluation environnementale, enquête publique, etc.), elle est possible à mettre en œuvre dès lors qu'elle est basée sur la volonté politique claire du maire. Et elle ne peut a priori rencontrer aucun obstacle à caractère légal sur le fond, même si la forme est contrainte : l'avis de la CDPENAF reste un avis simple.

¹⁹ La réponse ministérielle publiée au JO de l'AN du 17 janvier 2006 indique que : « peuvent être autorisées à s'implanter en zone agricole des installations telles que les éoliennes, les antennes de télécommunications, les châteaux d'eau et autres infrastructures. En revanche, eu égard aux objectifs de protection qui conduisent à délimiter une zone agricole, des constructions telles qu'une salle des fêtes ou une salle polyvalente n'ont pas vocation à être implantées dans une telle zone ».

Les CDPENAF – ces commissions ont été instituées par la Loi de Modernisation Agricole et de la Pêche du 27 juillet 2010, afin de contribuer à l'atteinte de l'objectif de limitation de la consommation des espaces agricoles de 50% d'ici 2020. Elles pourraient constituer un **outil de protection supplémentaire lié à la planification, mais leur portée reste encore trop limitée**. Elle émet un avis sur l'opportunité, au regard de l'objectif de préservation des terres naturelles, agricoles ou forestières, de certaines procédures ou autorisations d'urbanisme. Elle peut demander à être consultée sur tout autre projet ou document d'aménagement ou d'urbanisme, à l'exception des projets de PLU concernant des communes comprises dans le périmètre d'un SCoT approuvé après la promulgation de la LAAAF (article L 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime). Mais **cet avis simple n'est pas contraignant**, ce qui en limite grandement la portée. Dans le cas où le document de planification a pour conséquence la réduction substantielle des surfaces affectées à des productions bénéficiant d'une appellation d'origine protégée (AOP) ou une atteinte substantielle aux conditions de production de l'appellation, la CDPENAF sera appelée à rendre un avis conforme. L'avis doit être conforme dans un autre cas particulier, lorsqu'est envisagé le changement de destination des bâtiments désignés à cette fin en zone agricole d'un PLU. Mais dans la majorité des cas, les avis de la CDPENAF, du fait de leur caractère uniquement consultatif, ne parviennent pas à constituer un contre-pouvoir capable de contrer la volonté politique des élus locaux d'urbaniser des terres agricoles, ce que déplorent de nombreux acteurs.

Les Zones Agricoles Protégées (ZAP) et Périmètres de protection et de mise en valeur des Espaces Agricoles et Naturels Périurbains (PAEN) constituent des outils de plus long terme, afin de renforcer et de pérenniser la protection du zonage agricole au-delà de l'échéance d'un PLU.

Les ZAP – Elles ont été créées par la Loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999, « afin d'éviter la destruction non maîtrisée de l'espace agricole et forestier dans les zones périurbaines ». Codifiées à l'article L.112-2 et R 112-1 alinéas 4 à 10 du code rural et de la pêche maritime, les ZAP ont pour objectif de soustraire à la pression urbaine et à la spéculation foncière les espaces agricoles et forestiers les plus vulnérables. Peuvent être classées en ZAP les zones dont l'intérêt général est reconnu soit pour la qualité de leur production, soit pour leur situation géographique, soit pour leur qualité agronomique. Ces zones peuvent être en un seul ou plusieurs tenants et inclure des « parcelles boisées de faible étendue ».

Les ZAP sont délimitées à l'initiative du préfet, d'une commune ou d'un établissement public compétent en matière de SCoT ou de PLU. Elles sont approuvées par arrêté préfectoral, après concertation (avis notamment de la Chambre d'agriculture, de la Commission départementale d'orientation de l'agriculture (CDOA), et de l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) en cas de présence d'une Appellation d'origine dans le périmètre), enquête publique et délibération du ou des conseils municipaux.

Dans les communes dotées d'un document d'urbanisme, la ZAP constitue une servitude d'utilité publique : elle est annexée au document, auquel elle s'impose. Créer une ZAP consiste donc à créer une servitude d'utilité publique, la servitude portant non pas sur la limitation de la constructibilité (le règlement en vigueur sur la zone A en question s'applique) mais sur le zonage A en lui-même, qui ne peut être modifié (la ZAP portant nécessairement sur un zonage A, toute modification du zonage implique modification de la ZAP ; la modification du zonage A échappant ainsi aux entités compétentes en terme de PLU et passant aux mains du préfet). Elle n'implique l'adoption d'aucune réglementation supplémentaire et les dispositions contenues dans le PLU relatives aux zones agricoles et naturelles demeurent.

Dans les communes non dotées de document d'urbanisme (ce qui reste un cas rare aujourd'hui), tout changement d'affectation ou de mode d'occupation du sol qui altère durablement le potentiel agronomique, biologique ou économique d'une ZAP peut être autorisé seulement si la Chambre d'agriculture et la CDOA donnent toutes deux un avis favorable ; ou, dans le cas contraire, sur décision motivée du préfet.

A l'absence de dispositions précises dans les textes, la ZAP est créée pour une durée indéterminée. Un exemple récent de réduction du périmètre de ZAP semble indiquer que c'est plutôt le principe juridique du « parallélisme de forme » qui s'applique, c'est-à-dire que comme dans le cas des révisions de SCoT ou de PLU, c'est l'ensemble de la procédure qui doit être reconduite en intégralité. Pour modifier le périmètre de la ZAP des Gloriettes, dans la commune de Chatte²⁰, en 2018, la préfecture de l'Isère, après consultation du Ministère de l'Intérieur, a reconduit l'intégralité de la procédure de création de ZAP, inclut avis de la Chambre d'agriculture, de la CDOA, de l'INAO, du Comité Interprofessionnel de la Noix de Grenoble, et enquête publique de type environnemental. **A noter que c'est le seul exemple de réduction de ZAP que la recherche a pu mettre à jour.**

La ZAP est encore un outil peu connu et les textes légaux afférents donnent lieu à diverses interprétations voire à des erreurs, y compris de la part des services de l'Etat. La fiche No 15 élaborée et disponible sur le site de la DREAL PACA²¹ note que : « [La ZAP] est également traduite par des limitations et interdictions dans le règlement du plan local d'urbanisme » quand la création d'une ZAP ne modifie pas le règlement mais est une annexe du PLU. On peut aussi lire sur nombre de sites web et publications d'avocats que « dans ces zones, toute construction, y compris au bénéfice des agriculteurs est interdite », ce qui est incorrect et semble provenir d'une publication web de la préfecture de Corrèze²².

Les PAEN - La loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux a attribué aux départements la possibilité de mener une politique en faveur de la protection et de la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains. Cette possibilité a été élargie aux syndicats mixtes ou EPCI compétents en matière de SCoT par la loi LAAF du 13 octobre 2014.

Un périmètre de Protection et de mise en valeur des Espaces Naturels et Agricoles Périurbains (PENAP, PAEN ou PEAN en fonction des dénominations employées) est un périmètre de protection renforcée qui s'applique aux zones A et N des PLU, confortant leur vocation agricole et naturelle à long terme. Seul un décret interministériel (agriculture, environnement et urbanisme) permet une modification du périmètre « ayant pour effet d'en retirer un ou plusieurs terrains » (art. L 113-19). Le département ou l'EPCI délimite le périmètre d'intervention avec l'accord de la ou des communes concernées ou des établissements publics compétents en matière de plan local d'urbanisme, après avis de la CDOA et enquête publique (art. L 113-16). Le périmètre de protection et de mise en valeur doit être compatible avec le SCoT (art. L 113-18). Le périmètre approuvé est opposable aux communes concernées à l'occasion de l'élaboration ou de la révision d'un PLU ou d'une carte communale : les terrains compris dans le périmètre ne peuvent pas être inclus dans une zone urbaine ou à urbaniser délimitée par un PLU (art. L 113-17).

²⁰ Selon l'avis d'enquête publique, la modification consistait à « extraire du périmètre un corps de ferme ayant perdu tout usage agricole mais présentant un intérêt patrimonial remarquable afin de pouvoir en assurer sa préservation ».

²¹ http://www.paca.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/15_Fiche_13_082015.pdf

²² http://www.correze.gouv.fr/content/download/9615/66899/file/annexe_2_ZONAGE%20DU%20PLU.pdf

Au-delà du zonage, le département qui porte le PAEN doit élaborer, en accord avec la ou les communes ou EPCI compétents, un programme d'action qui précise les aménagements et les orientations de gestion destinés à favoriser l'exploitation agricole, la gestion forestière, la préservation et la valorisation des espaces naturels et des paysages au sein du périmètre (art. L-143-2). Sont également requis les avis de la Chambre d'Agriculture, et si nécessaire de l'Office national des forêts (ONF) et de l'organisme de gestion du parc naturel national ou régional présent sur le périmètre.

Enfin, le PAEN est assorti de modalités d'acquisition publique spécifiques dans le périmètre délimité. A l'amiable ou par préemption, ces acquisitions publiques doivent avoir pour motif la protection et la mise en valeur des espaces concernés.

- A l'amiable : possibilité d'acquisition par le département ou, avec son accord, par une autre collectivité territoriale ou un EPCI ;
- Par préemption (hors zone de préemption des espaces naturels sensibles) : droit exercé par la SAFER à la demande et au nom du département.

Lorsque le département décide de ne pas faire usage de ce droit, la SAFER peut préempter au titre de ses motifs habituels.

Selon les auteurs d'un rapport du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux²³, **les ZAP et PAEN, pourtant créés il y a plus de 10 ans, n'ont été mis en œuvre que de façon marginale**. Un bilan établi par le Ministère de l'agriculture en 2017 fait état de 57 ZAP et 23 PAEN. Les départements les plus dynamiques sont le Rhône, la Savoie et Haute Savoie, la Loire et la Loire Atlantique, les Pyrénées orientales. La superficie agricole totale protégée cumulée entre les ZAP et les PAEN est de 135 000 ha (40 000 ha pour les ZAP et 95 500 ha pour les PAEN). Les retours d'expérience des collectivités qui ont mis en place ces dispositifs sont positifs, avec un effet concluant sur la préservation des terres en milieu péri-urbain (par exemple dans le cas des 3 PAEN du département du Rhône), et sur l'installation d'agriculteurs (baisse de la rétention et remise à bail à La Motte dans le Var) même s'il n'existe pas de collecte systématique et nationale de données sur la mesure de leur impact (les exemples restent anecdotiques et relativement flous).

Les deux outils requièrent dans tous les cas une volonté politique forte, au-delà d'un mandat, ce qui peut s'avérer complexe dans les communes où le maire est fortement soumis à la pression de ses électeurs ; or, si la ZAP peut être proposée par un EPCI, l'avis positif du ou des conseils municipaux concernés est indispensable à la procédure de création, d'où certains blocages²⁴.

Les PAEN sont considérés plus robustes juridiquement mais restent lourds à mettre en œuvre du fait de leur échelle plus large ; le financement du programme d'action peut enfin s'avérer un frein non négligeable dans un contexte de restrictions budgétaires.

0.3.2. La fiscalité

La fiscalité peut être un outil puissant pour dissuader le changement d'usage des terres agricoles et naturelles, en renchérissant le coût des constructions neuves et en impactant les choix des ménages. Elle se décline à travers une multitude de dispositions mises en œuvre par les collectivités locales via leurs délibérations, comme les taxes foncières, la taxe d'aménagement ou

²³« Évaluation et propositions d'optimisation des outils concourant à la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers », Catherine de Menthière, Hélène de Comarmond, Yves Granger, rapport CGAAER no 17076, 2018, p. 46 à 48

²⁴ Le rapport CGAAER déjà cité mentionne le cas de la ZAP de l'Albanais, en Haute Savoie, qui aura mis 11 ans à se mettre en place.

la « taxe forfaitaire sur la cession à titre onéreux de terrains nus devenus constructibles » (art. 1529 du code général des impôts).

Deux dispositifs fiscaux spécifiquement conçus pour lutter contre l'artificialisation des sols sont venus s'ajouter aux dispositifs existants, mais leur efficacité reste toutefois limitée :

- Le versement pour sous-densité (VSD), applicable depuis 2012 et codifié par le code de l'urbanisme²⁵, est destiné à permettre une utilisation plus économe de l'espace et à lutter contre l'étalement urbain. Il concerne les zones U et AU des PLU et POS et permet aux communes et EPCI compétents en matière de PLU qui le souhaitent d'instaurer un seuil minimal de densité (SMD) par secteur. Le VSD est alors payé par tout bénéficiaire d'une autorisation de construire lorsque la densité est inférieure au SMD fixé, tout en étant limité à un quart de la valeur du terrain. Le très faible recours des communes à ce dispositif limite néanmoins sa portée : il était appliqué dans seulement 25 communes au 31 décembre 2015²⁶.
- La « taxe sur la cession à titre onéreux de terrains nus rendus constructibles » (article 1605 nonies du code général des impôts) taxe la plus-value à hauteur de 5% (lorsque le rapport entre le prix de cession et le prix d'acquisition est entre 10 et 30) à 10 % (au-delà d'un rapport de 30). Contrairement à la « taxe forfaitaire sur la cession à titre onéreux de terrains nus devenus constructibles », elle est obligatoire. Son produit est affecté à un fonds pour l'installation des jeunes agriculteurs visant à faciliter l'accès au foncier et à développer des projets innovants mais elle ne rapporte que 10 millions d'euros annuels sur les 40 millions d'euros escomptés lors de sa création²⁷.

Pour la mission d'information commune sur le foncier agricole, les outils fiscaux ne sont donc pas mobilisés en France à la hauteur des enjeux. Les propositions de la rapporteuse Mme Anne-Laurence Petel, très ambitieuses, incluent l'augmentation significative du taux de taxation sur la plus-value (taxe « 1605 nonies »), citant des taux de 80 % en Allemagne et 100 % dans les pays scandinaves, ou encore la modulation de la taxe d'aménagement en fonction du choix d'implantation, voire sa suppression pour les constructions en réhabilitation.

0.3.3. La compensation agricole

La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAAF) du 13 octobre 2014 a créé, sur le modèle de la compensation environnementale, le principe de compensation agricole afin de dédommager le préjudice subi par la perte de foncier liée aux aménagements du territoire. Ce mécanisme prévoit « des mesures de compensation collective visant à consolider l'économie agricole du territoire » ; on parle donc souvent de « compensation collective agricole ». Les impacts directs générés par le projet d'aménagement (consommation de foncier) sont compensés par la reconstitution du potentiel de production à valeur agro-économique équivalente. Les impacts indirects générés par le projet d'aménagement (impact sur les filières, sur les structures économiques, pressions foncières sur le milieu agricole alentour) peuvent être compensés par l'allocation de moyens financiers à un projet ou une politique locale d'appui à l'agriculture²⁸. Les compensations financières sont versées à un fonds de compensation créé localement (porté par une collectivité, une Chambre d'agriculture, une association...), avec un

²⁵ Code de l'urbanisme, articles L 331-35 à L331-46 et R 331-17 à R 331-23

²⁶ Théma « Artificialisation - De la mesure à l'action », MEEM, Bastien Virely, janvier 2017, p. 39

²⁷ Rapport d'information N°1460, « Mission d'information commune sur le foncier agricole », rapporteurs Anne-Laurence Petel et Dominique Potier, Assemblée nationale, décembre 2018, p. 47

²⁸ « La compensation agricole collective : modalités d'action dans le Rhône », préfecture du Rhône, 2018

suivi partenarial de l'emploi du fond, après définition d'une charte ou convention²⁹. La CDPENAF émet un avis sur les études préalables concernant ces projets. Il n'y a pas de cadre unique méthodologique pour ces études préalables et pour la mise en œuvre de la compensation, même si une doctrine est en cours de construction au niveau de certaines préfectures (Région Ile de France par exemple).

Si sa mise en place constitue une réelle avancée, ce dispositif est souvent trop vite orienté vers la compensation sans recherche réelle d'évitement et réduction des effets du projet. Il n'est par ailleurs mobilisable que dans les cas où il y a étude d'impact systématique, à l'exclusion des cas où l'obligation de réalisation d'une étude d'impact est déterminée au cas par cas (ce qui représente la majorité des cas ; à titre d'exemple, c'est le cas pour une ZAC), ce qui en limite la portée³⁰. Son seuil d'application, défini par le décret n° 2016-1190, reste également relativement élevé, puisque en-dehors d'un décret préfectoral fixant des dispositions plus restrictives³¹, il est porté à 5 ha. Des conditions de localisation restreignent également son application : le projet doit impacter une zone naturelle, agricole ou forestière affectée à une activité agricole dans les 5 années précédant le dépôt du dossier de demande d'autorisation du projet (3 ans pour les zones à urbaniser). Les terres agricoles en friche depuis plus de 5 ans échappent donc aussi au dispositif. Enfin, la Confédération paysanne PACA insiste pour que la compensation « en nature », c'est-à-dire en surface foncière, redevienne prioritaire, et ce à une échelle territoriale locale. Des mesures de dépollution des sols devraient alors également être envisagées : « pour compenser, il faudrait remettre en culture une terre artificialisée »³².

Les statistiques montrent qu'un certain ralentissement du rythme de la consommation d'espaces a pu être constaté à partir de 2006-2008³³, que certains d'experts attribuent aux lois récentes (loi SRU, lois Grenelle 1 et 2, LAAAF) et à la mise en œuvre des SCoT et PLU « nouvelle génération ». L'État et les collectivités locales disposent désormais de plusieurs outils pour intégrer la problématique de l'artificialisation des sols dans la planification de l'urbanisme. Dans les prochaines années, le suivi statistique de l'artificialisation des sols bénéficiera d'outils plus fins pour mesurer et localiser son évolution, et pourra permettre un aller-retour entre objectifs de limitation de l'artificialisation des sols, mesure de son évolution réelle et adaptation des outils réglementaires et fiscaux.

Après cette présentation des enjeux et des outils à l'échelle nationale, nous allons, dans cette dernière partie de l'introduction, zoomer sur l'environnement immédiat de notre cas d'étude (pour rappel, la commune de Gignac-la-Nerthe), c'est-à-dire sur la métropole Aix-Marseille Provence.

²⁹ Rapport d'information N°1460, Assemblée nationale, décembre 2018, p. 48

³⁰ « Évaluation et propositions d'optimisation des outils concourant à la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers », Catherine de Menthière, Hélène de Comarmond, Yves Granger, rapport CGAAER no 17076, 2018, p. 49

³¹ Selon le bureau du foncier, sur 101 départements, seuls 34 ont pris un arrêté préfectoral fixant le seuil de surface à partir de laquelle s'applique la CCA, le plus souvent 1 ha ; pour les 67 autres, ce seuil est donc de 5 ha.

³² Rapport d'information N°1460, « Mission d'information commune sur le foncier agricole », rapporteurs Anne-Laurence Petel et Dominique Potier, Assemblée nationale, décembre 2018, p. 49

³³ Les données Corine Land Cover montrent une croissance de l'artificialisation de + 3 % sur la période 2006-2012, après une croissance de + 7% entre 2000 et 2006.

0.4. Le foncier agricole dans la Métropole Aix-Marseille-Provence

0.4.1. Un potentiel agricole métropolitain affirmé

La Métropole AMP possède une identité agricole marquée. Les espaces agricoles couvrent 61 200 hectares soit plus de 19 % du territoire (Ocsol CRIGE, 2014)³⁴. La superficie très importante de cette Métropole (3 173 km²) la distingue nettement des autres métropoles françaises, de même que son armature urbaine polycentrique. Ce polycentrisme accentue les enjeux de consommation d'espace, notamment agricoles, car ces derniers sont dispersés et fragmentés en plus petites entités agraires. Les composantes agricoles, naturelles et urbaines sont marquées par des interpénétrations nombreuses. Les liaisons entre noyaux urbains sont assurées par de grands couloirs de circulation qui concentrent une grande partie des tensions foncières (traversabilité et fragmentation des terres agricoles par les infrastructures).

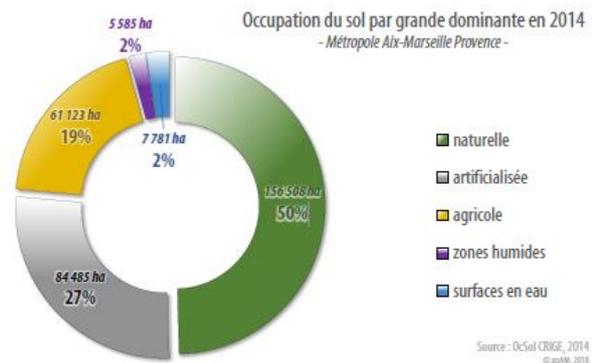


Figure 3: occupation du sol par grande dominante en 2014, métropole AMP - Source : AGAM-AUPA

Le Pays d'Aix et le Pays Salonais, au Nord du périmètre de la métropole, concentrent la majorité de la SAU et des exploitations. Cet espace agricole productif constitue le "grenier de la métropole" et alimente les filières agro-alimentaires du département et au-delà.

A l'inverse, « la frange littorale » représente 4% des terres cultivées et 20% des exploitations agricoles sur Marseille Provence, le Pays d'Aubagne et de l'Etoile, et le Pays de Martigues³⁵. Elle se caractérise par des espaces agricoles réduits, morcelés par l'urbanisation et une configuration géophysique atypique.

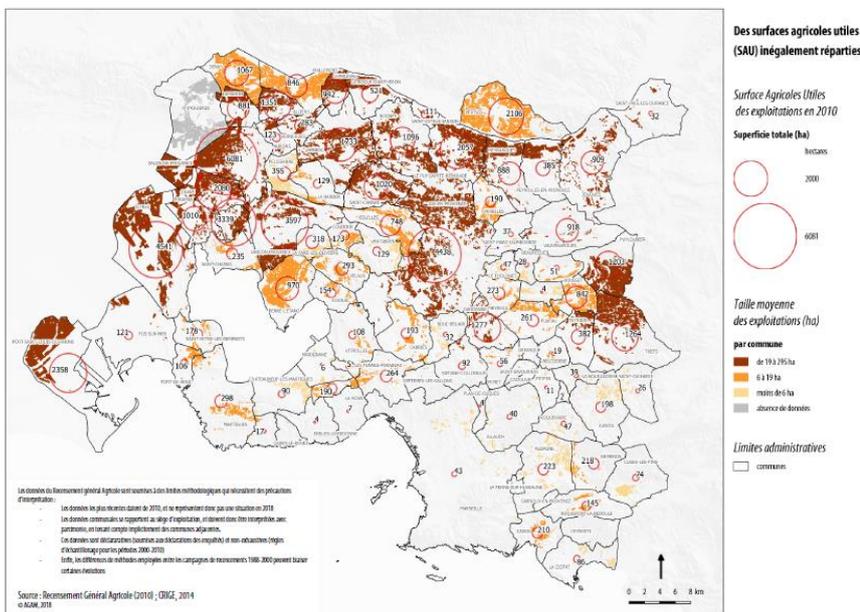


Figure 4: Répartition des SAU dans la métropole AMP - Source : AGAM-AUPA

³⁴ « Portrait agricole métropolitain », AGAM-AUPA, Etude Environnement, décembre 2018, p. 10

³⁵ RGA 2010, Agreste

Les enjeux diffèrent selon les filières agricoles³⁶. La **filière viticole**, la plus importante, occupe 26% du total des exploitations. En dépit de la diminution des surfaces (-14% entre 2000 et 2010), la filière reste très dynamique, portée par le rosé de Provence et axée sur la qualité avec cinq AOP. La filière doit néanmoins porter ses efforts sur la transmission des exploitations et l'installation des jeunes exploitants, dans un contexte de barrières à l'entrée très élevées (foncier hors de prix); les efforts de conversion en bio doivent être poursuivis, pour s'ajuster à la demande croissante ; mais l'enjeu principal est celui de l'adaptation au changement climatique : d'après la Chambre d'agriculture 13, si l'irrigation « se fait pour le moment de manière ponctuelle l'été pour diminuer le stress hydrique de la plante...la viticulture à court terme ne pourra pas subsister sans irrigation ». Sur la 2^{ème} principale filière, celle des **grandes cultures**, le blé dur de Provence est d'une qualité reconnue. Toutefois, la production reste très dépendante des aides de la PAC et s'insère dans un marché boursier très spéculatif. Les enjeux sont donc de développer des modes de production plus respectueux de l'environnement face aux exigences de la PAC (éco-conditionnalités), de réorienter les cultures vers les niches à forte valeur ajoutée (les semences dans le Val de Durance) ; et enfin là aussi, d'anticiper le réchauffement climatique, la culture de céréales au sec devenant « de plus en plus aléatoire avec le réchauffement climatique » d'après la Chambre. La **filière maraîchage**, si elle ne représente que 3% de la SAU, génère 20% du potentiel de production agricole de la métropole. Elle inclue de grandes exploitations, très spécialisées (2 à 6 productions), sur le Val de Durance irrigué et autour de l'Etang de Berre (en majorité sous serres). D'après la Chambre, cette production « orientée essentiellement vers l'expédition se heurte à un marché très spéculatif et se trouve concurrencée par les pays d'Europe du Sud et du Maghreb. » Par ailleurs, « les marchés d'Europe du Nord qui tirent la demande sont de plus en plus exigeants sur le niveau de qualité. De ce fait, la filière peut être rémunératrice mais elle est de plus en plus élitiste et nécessite un niveau de formation élevé pour les candidats à l'installation. ». Autour des agglomérations, on trouve un maraîchage plus diversifié (autour de 15 productions), en direction des marchés urbains. Moins exigeant en termes de qualité, « il bénéficie de la prime urbaine (vente d'une salade en demi-gros, à Marseille, 40 centimes pièce contre 15 centimes à Châteaurenard) mais subit également des coûts de production plus élevés (rente foncière, morcellement, maîtrise technique moins aboutie, diversité des cultures). ». Les principaux enjeux sont donc « l'organisation, la certification et la mise en place d'une veille à l'export pour la production spécialisée » et pour la production péri-urbaine de proximité « le développement des circuits courts de proximité en liens avec l'agro-alimentaire local, la restauration collective et privée », et « le confortement de politiques agricoles intégrées (foncier, maîtrise technique et commercialisation) ».

Avec 2500 exploitations agricoles qui génèrent un potentiel de production conséquent de l'ordre de 188 millions d'euros (PBS2), l'agriculture est donc une activité économique qui pèse dans l'économie globale de la métropole, et qui doit être soutenue à ce titre par des politiques publiques adéquates.

0.4.2. Etalement urbain et recul des terres agricoles

L'histoire récente du territoire métropolitain est marquée, comme la majorité des métropoles françaises, par la périurbanisation et l'étalement urbain : entre 1990 et 2012, la tache urbaine a cru de 20%, soit environ 10 000 ha³⁷, grignotant progressivement des espaces agricoles ou naturels, à un rythme plus soutenu que la moyenne des huit principales aires urbaines françaises (+ 16%). Le polycentrisme de la métropole explique sans doute en partie cet écart, la consommation d'espace ne s'effectuant pas autour d'une seule agglomération urbaine mais

³⁶ « Portrait agricole métropolitain », AGAM-AUPA, Etude Environnement, décembre 2018, p 24-26-28

³⁷ Données Corine Land Cover

autour de chacun des deux pôles urbains (Marseille et Aix-en-Provence) et d'au moins dix villes moyennes. L'étalement urbain passé s'est réalisé en « tache d'huile » à partir des centres, vers la périphérie (Salon-de-Provence, Aix-en-Provence, Marseille), mais également le long des vallées et corridors de déplacements interurbains (vallées de l'Huveaune et de l'Arc, axes Aix-Marseille ou encore Marseille-Vitrolles) ; et le long du littoral avec une pression foncière importante (« Côte Bleue », Cassis et La Ciotat), se reportant ensuite vers l'arrière-pays (Ceyreste, Carnoux-en-Provence, Roquefort-la-Bédoule...). Par ailleurs, certaines activités économiques ont consommé du foncier selon leurs logiques spécifiques : les activités portuaires, les industries lourdes et les activités logistiques, notamment dans l'ouest de l'Étang de Berre (Fos-sur-Mer, Istres, Miramas) ou dans le secteur de Cadarache (projet international ITER³⁸) et les activités industrielles, commerciales et tertiaires (Plan-de-Campagne, Vitrolles, Les Milles, La Duranne, Les Paluds...)³⁹.

La consommation d'espaces reste forte (197 ha par an dans la métropole, soit l'équivalent de 200 terrains de football) mais semble néanmoins ralentir, avec un taux de croissance de l'artificialisation de +0.35% annuels sur la période 2006-2014, contre 1% sur la période 1988-1999⁴⁰. Ce ralentissement de l'artificialisation des sols découle pour l'AGAM (Agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise) de la combinaison de l'élaboration de documents d'urbanisme plus vertueux (passages de POS aux PLU), d'un contexte territorial marqué par un solde migratoire faible, ainsi que de la crise économique de 2008 et du ralentissement subséquent du secteur de la construction. Le renforcement de la réglementation (notamment européenne) en matière de protection de l'environnement et l'apparition des Natura 2000 a de plus fortement réduit le foncier urbanisable.

Quels usages ? Après deux décennies fortement marquées par l'extension de l'habitat pavillonnaire, ce sont aujourd'hui les zones d'activités et équipements qui consomment le plus d'espace. « Un local d'activité au milieu de la pinède » tel est encore le slogan utilisé pour attirer les entreprises, afin de rattraper le retard notable en emploi de cette métropole littorale.

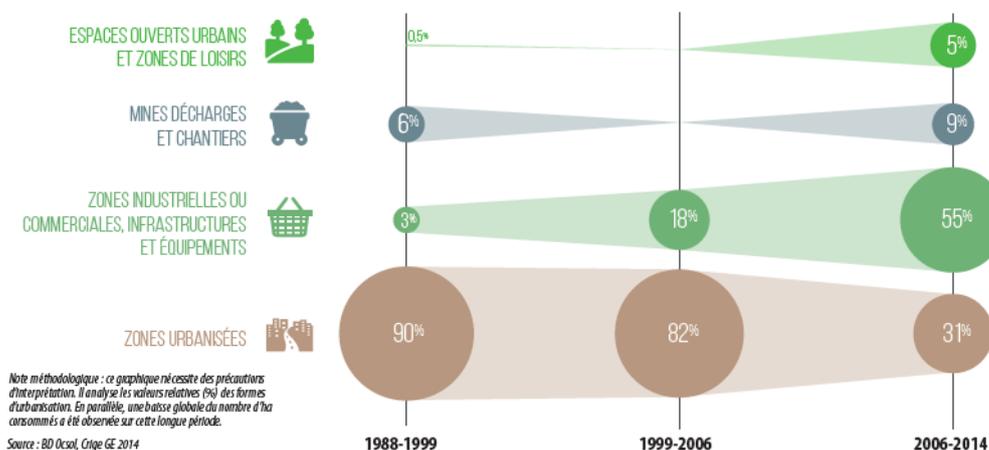


Figure 5: Evolution de l'utilisation des sols dans la métropole AMP - Source : AGAM-AUPA

A partir de quel type de foncier ? La nature des espaces consommés a également évolué au fil des années. L'urbanisation a tout d'abord plus largement impacté les espaces à dominante agricole (72% entre 1988 et 1999), déjà fragilisés par la déprise économique du secteur (baisse

³⁸ Projet international de réacteur de recherche civil à fusion nucléaire situé à Cadarache

³⁹ « Quand la ville s'étale », AGAM, Regards Environnement No 80, décembre 2018, p 7-8

⁴⁰ Données Corine Land Cover

du nombre d'exploitations et de l'emploi agricole). Elle a ensuite gagné les piémonts et les franges des massifs naturels, repoussant au fur et à mesure le front « ville-nature » (58% des pertes entre 2006 et 2014)⁴¹. Au sein des terres agricoles, les plus touchées sont les terres arables, porteuses de cultures annuelles comme le blé et maïs (36 % des pertes de terres agricoles entre 2006 et 2014) et les prairies (41 % des pertes). Les cultures à forte valeur ajoutée comme les cultures irriguées, les PAPAM (Plantes à parfum, aromatiques et médicinales), et les oliveraies semblent plus épargnées. Avec 15 % des pertes, la viticulture apparaît vulnérable malgré la présence de nombreux AOP sur le territoire : il s'agit souvent de terres en coteaux, avec des vues dégagées, et porteuses d'un certain prestige, comme à Cassis ou à proximité de la St Victoire.

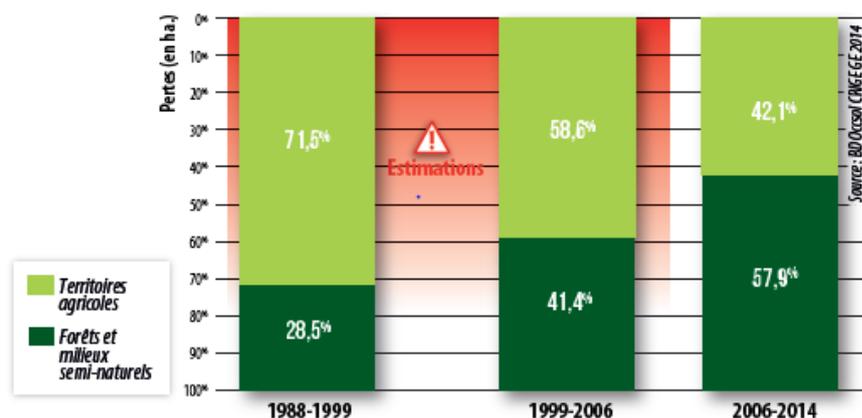


Figure 6: Evolution des types d'espaces consommés dans la métropole AMP - Source : AGAM-AUPA

0.4.3. Face à cet enjeu, quelles politiques publiques locales ?

La Métropole AMP est composée du regroupement d'anciens EPCI qui à partir de 2012, marquent leur attachement à la préservation de l'agriculture, de façon plus ou moins appuyée. Dans le SCoT de 2013 du Pays d'Aubagne et de l'Etoile, le premier principe énoncé dans le PADD est celui de la sanctuarisation des terres agricoles pour développer une agriculture péri-urbaine durable. Le SCoT de l'ancienne CU Marseille Provence Métropole a également placé la préservation de ses espaces agricoles parmi les principes forts de son SCoT à partir de 2012. Le SCoT du Pays d'Aix souhaite également pérenniser les espaces agricoles, en tant que socle productif. Des PLUs par commune ont été mis en place dans la continuité de ce SCoT, selon les principes de limitation de l'étalement urbain de la loi SRU et identifient les terres agricoles. De façon ponctuelle, ces documents de planification ont été renforcés par des outils spécifiques de préservation du foncier agricole, qui limitent fortement le changement d'affectation des sols. Le PAEN de Velaux a été créé en 2011, sur la base d'un Projet d'intérêt général (PIG) lié au massif forestier de l'Arbois. Il a été suivi de peu d'effets pendant plusieurs années, du fait de la complexité du partenariat entre Département, Chambre d'agriculture et SAFER et d'un portage politique limité.

A partir de 2017, un processus de création de ZAPs s'amorce, avec tout d'abord une très grande superficie (1 450 hectares) sur Pertuis, dans la plaine de la Durance ; cette première ZAP peut être considérée comme « défensive », dans la mesure où elle sert de justification à l'ouverture à

⁴¹ « Quand la ville s'étale », AGAM, Regards Environnement No 80, décembre 2018, p 9

l'urbanisation d'une extension de zone d'activité sur environ 100 ha de terres agricoles de très bonne qualité⁴². C'est ensuite le Pays d'Aubagne et de l'Etoile, qui initie un périmètre dans la petite commune de Cuges-les-Pins ; ici la démarche est volontariste, sur un territoire où l'agriculture est défendue depuis une vingtaine d'années comme constitutive de l'identité locale. Les processus de création se sont ensuite accélérés en différentes parties du territoire métropolitain.

Code Départ.	Code Commune	Nom Commune	Type de protection	Superficie (en ha)	Stade d'avancement	Année approbation
13	13112	Velaux	PAEN	297	Approuvé	2011
84	84089	Pertuis	ZAP	1450	Approuvé	2017
13	13030	Cuges-les-Pins	ZAP	307	Approuvé	2017
13	13117	Vitrolles	ZAP	92	Approuvé	2018
13	13043	Gignac-la-Nerthe	ZAP	341	Attente approbation	2019
13	13081	Rognac	ZAP	114	Attente approbation	2019
83	83120	Saint Zacharie	ZAP	121	Attente approbation	2019
13	13098	Saint Mitre-les-remparts	ZAP	280	Attente approbation	2019
13	13105	Senas	ZAP		A l'étude	
13	13007	Auriol	ZAP		A l'étude	
13	13009	La Barben	ZAP		A l'étude	
13	13720	La Bouilladisse	ZAP		A l'étude	
13	13790	Châteauneuf-le-rouge	ZAP		A l'étude	
13	13113	Lamanon	ZAP		A l'étude	

Tableau 1 : ZAP approuvées, en cours et à l'étude au sein de la métropole AMP – Source : Direction de l'Agriculture AMP

Cet engouement assez récent et soudain pour les ZAPs interpelle et questionne. Il est sans aucun doute **un très bon indicateur d'une meilleure prise en compte par les politiques publiques de la question de la préservation des terres agricoles. La ZAP sera donc la porte d'entrée à travers laquelle nous proposons d'étudier l'appropriation de cet enjeu majeur par les communes et leurs EPCI.**

Dans la liste des ZAPs ci-dessus, on voit que ce sont en majorité de petites communes péri-urbaines, située en périphérie d'une grande métropole, qui se saisissent de la ZAP. Quels sont les facteurs qui amènent une commune péri-urbaine à prendre conscience de la nécessité d'agir pour préserver ses terres agricoles ? Dans quel type de contexte agricole et urbain ? Quels objectifs politiques, économiques, sociaux et environnementaux la ZAP peut-elle servir ?

Afin de répondre à ces questions, la recherche étudiera le cas de Gignac-la-Nerthe. Cette commune de 9 000 habitants est située au cœur de la plaine de Châteauneuf-les-Martigues, une des dernières plaines agricoles à proximité de Marseille. Ville périurbaine par excellence, elle est caractérisée par le grignotage progressif des terres à fort potentiel agronomique par les lotissements pavillonnaires et des « squats » plus ou moins légaux. Elle porte néanmoins

⁴² Commune de Pertuis, ZAP, Rapport d'enquête du Commissaire enquêteur, 2016, p. 5

aujourd'hui un projet agricole ambitieux, qui a vocation à transformer la commune en un véritable « Garden Lab », incluant du maraîchage, des potagers familiaux, un projet de développement des semences paysannes, tout en développant des liens forts avec les citoyens. La mise en place de ce projet s'est déjà traduite par des gestes forts, tels que l'augmentation de la surface classée A dans le PLUi, l'élaboration d'une Orientation d'aménagement et de programmation (OAP) agricole sur le secteur, et la mise en place d'une ZAP, sur 341 hectares, approuvée en conseil municipal et en cours de validation administrative.

Après un diagnostic rapide du territoire de Gignac (partie 1), l'ambition politique, la vision de l'agriculture qui en découle et le partenariat d'acteurs qui s'est développé autour de ce projet et seront analysés (partie 2), avant de détailler comment la ZAP, mais aussi un panel complet d'autres outils de l'urbanisme, sont mis au service de ce projet territorial (partie 3).

Aujourd'hui, près de 3 000 hectares de terres agricoles sont protégées via des ZAPs sur le territoire métropolitain d'AMP ; comment massifier cette protection pour construire une métropole durable et capable de répondre à la demande de ses habitants pour un cadre de vie de qualité et une alimentation saine et locale ? Quels soutiens et aides doivent être mis en place et quels freins doivent être levés ?

Dans un dernier temps (conclusion), le devenir du projet Garden Lab et ses conditions de réussite seront analysés. Un « dézoom » à l'échelle du territoire de la Métropole Aix-Marseille-Provence permettra ensuite de proposer des pistes, entre incitation et contrainte, pour faciliter l'appropriation de cet outil par les élus locaux et assurer la protection effective des terres agricoles.

PARTIE 1 – LE CONSTAT : LA VILLE CONTRE L’AGRICULTURE

1.1. Un terroir historiquement agricole

Le territoire de Gignac-la-Nerthe est situé dans un bassin agricole encadré par des reliefs calcaires (au sud, la chaîne de la Nerthe) et par les étangs de Berre et de Bolmon au Nord.

Etabli en contrebas du massif de la Nerthe, il bénéficie des eaux descendantes propices à des activités agricoles. Dès l’Antiquité (fin du 1er siècle av. J.-C), la villa romaine de la Pousaraque accueille des cultures, notamment d’oliviers⁴³. A la fin du Moyen Âge, le village actuel est créé dans la plaine grâce à l’agriculture (**blés, oliviers, amandiers, vignes et élevage**), sous la seigneurie de Marignane. Les paysans sortent de la subsistance et



Figure 7: Massif de la Nerthe au 1er plan ; derrière l’A55, la commune de Gignac - Crédit photo : inconnu

construisent leur propre église en 1780. Au XIXe siècle, l’agriculture se développe fortement, avec notamment deux grandes oliveraies, dans les domaines de Rebuty et de la Viguière⁴⁴. Les amandiers couvrent 500 ha en 1837. L’irrigation arrive en 1880, avec la construction par les agriculteurs du « canal de Gignac », branché sur le canal de Provence⁴⁵. Les cultures intensives et l’arboriculture se développent ; en 1909, le canton de Martigues produit 2100 quintaux de pêches provenant surtout de Gignac et Marignane⁴⁶. En 1919, Gignac produit 8 000 kg d’amandes et jusqu’à 15 000 kg en 1937 ; cette production alimente les usines agro-alimentaires d’Aix-en-Provence produisant nougats et calissons⁴⁷. Un élevage porcin quasiment « d’industriel » se développe également sur la commune, avec une multiplication des porcheries (allant jusqu’à 1 000 têtes) de la fin du XIXe siècle jusqu’aux années 1960⁴⁸. Les campagnes font appel à de nombreux journaliers dans les vignes, le blé ou le maraichage. La population reste néanmoins inférieure à 1 000 habitants, dans **une commune profondément agricole**.

Avec le chantier du tunnel du Rove, de 1911 à 1926, le village accueille une importante immigration, d’abord italienne puis espagnole et, dans une moindre mesure portugaise, mais reste un village (1 270 habitants)⁴⁹. Après la Seconde Guerre mondiale, la croissance démographique de la ville est plus marquée, notamment dans les années 1960 avec l’arrivée des rapatriés d’Algérie ; entre 1954 et 1975, la population passe de 1 687 à 3 568 personnes⁵⁰.

⁴³ Fabienne Gateau, « L’établissement rural de La Pousaraque (Gignac-la-Nerthe, Bouches-du-Rhône). Oléiculture en Basse-Provence », In: Revue archéologique de Narbonnaise, tome 30, 1997. pp. 5-26;

⁴⁴ « Sur les traces du passé agricole de Gignac la Nerthe – Chronique de la culture d’amandes », Michel Méténier

⁴⁵ « Sur les traces du passé agricole de Gignac la Nerthe – Chronique de l’irrigation (1) », Michel Méténier

⁴⁶ « Sur les traces – Chronique de la culture fruitière », Michel Méténier

⁴⁷ « Sur les traces – Chronique de la culture de l’olivier », Michel Méténier

⁴⁸ « Sur les traces – Chronique de l’élevage porcin (2) », Michel Méténier

⁴⁹ « Le tunnel du Rove : le canal de jonction de Marseille au Rhône », Michel Méténier, Ed. Tacussel, 1996, p. 59

⁵⁰ Données Ldh/EHESS/Cassini jusqu’en 1999 puis INSEE à partir de 2006

1.2. Une urbanisation rapide et une forte pression foncière

C'est surtout dans les années 1980, peu après la mise en service de l'autoroute A7 (achevée en 1974) et de l'autoroute A55 (jonction avec l'A7 livrée en 1975), que la ville va connaître une croissance très rapide. La forte urbanisation amène au doublement de la population en seulement 8 ans, d'environ 4 300 habitants en 1982 à près de 8 800 en 1990⁵¹.

Cette croissance s'explique par la situation géographique de la commune, en proche périphérie de Marseille (20-25 mn), non loin d'Aix-en-Provence (35 mn) comme du pôle industriel de Fos sur mer (32 mn), et enfin à proximité immédiate de Marignane et Vitrolles, qui représente un pôle d'emploi majeur (aujourd'hui 3^{ème} pôle d'emploi de la métropole AMP, avec 55 000 emplois, soit 10% de l'emploi métropolitain) et concentre des zones industrielles et commerciales importantes et des industries de pointe (telle qu'Airbus Helicopters).

Depuis Gignac, il est possible de relier via l'A55, qui longe toute la frontière sud de la commune (voir photo ci-contre), et via l'A7 toutes les principales zones d'emploi de l'aire métropolitaine, mais aussi l'aéroport et la gare d'Aix TGV (15 mn), tout en satisfaisant le « désir de campagne »⁵² évoqué par Donadieu et Fleury. Car les cadres et employés préfèrent s'éloigner des grands ensembles de Marignane et Vitrolles pour habiter de plus petites communes, à l'image provençale, offrant un cadre de vie plus qualitatif (paysages de cuestas et d'oliviers à Rognac, de massif et de vignes à Gignac). Le phénomène de périurbanisation est donc particulièrement caractérisé sur le territoire communal, doté d'un foncier agricole abondant et à bas coût, et les lotissements fleurissent.



Figure 8: Vue sur les lotissements de Gignac - Crédit photo : D.Lenoir

Bien loin du petit village du début du 20^{ème}, le Gignac d'aujourd'hui est donc très **représentatif du tissu urbain lâche et discontinu du péri-urbain⁵³ français**, produit par la politique d'aide à l'accession à la propriété conduite sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing, au milieu des années 1970, et par les politiques de grandes infrastructures routières mises en œuvre par la DATAR (Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale).

⁵¹ Depuis 1990 la population est restée stable, autour de 9 000 habitants.

⁵² Pierre Donadieu, André Fleury, « L'agriculture, une nature pour la ville ? », In: Les Annales de la recherche urbaine, N°74, 1997. Natures en villes. p. 36

⁵³ Caractérisé par une bonne « accessibilité », ce type d'espace combine plusieurs caractéristiques singulières : des densités intermédiaires tant du point de vue de la population que des activités et de l'emploi, une imbrication des espaces bâtis et non bâtis incluant de nombreux espaces « naturels » et agricoles, une surreprésentation de l'habitat individuel, que ce soit sous la forme d'une urbanisation diffuse ou d'ensembles pavillonnaires, et des pratiques spatiales dominées par des déplacements motorisés. Définition de Sandrine Berroir et Antoine Fleury, Hypergeo, 2014 - <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article656#>



Figure 10: Photographies aériennes 1950-1965, commune de Gignac-la-Nerthe - Source : Géoportail

Les photographies aériennes montrent nettement que **l'urbanisation s'est faite au détriment des terres agricoles**, qui recouvrent la totalité du territoire en 1950 pour n'être plus que des interstices en 2017.



Figure 9: Photographies aériennes 2017, commune de Gignac-la-Nerthe - Source : Géoportail

1.3. Une agriculture à fort potentiel mais menacée

Malgré ce grignotage, l'agriculture est encore présente sur différentes parties de la commune. La Chambre d'agriculture des Bouches-du-Rhône a réalisé un diagnostic agricole de la commune de Gignac en 2018, qui s'appuie sur la connaissance fine du territoire de cet organisme et sur une enquête poussée auprès de tous les exploitants de la zone. Selon ce diagnostic, **173 ha sont encore exploités en 2018 par 13 exploitations agricoles, sur une zone agricole totale de 340 ha.**

1.3.1. Un terroir agricole aux nombreux atouts

Diversité des cultures - Les grandes cultures (65 ha) et la vigne (54 ha) sont les cultures les plus développées. Le maraîchage est encore présent sur près de 9 ha mais l'activité a décliné ces dernières années, notamment les surfaces de maraîchage plein air. Concernant l'olivier, culture historique de la commune, on trouve quelques belles oliveraies réparties sur l'ensemble de la commune avec 14 ha recensés. Les activités équestres occupent 11 ha. Des surfaces fourragères sont également présentes, principalement pour l'alimentation des chevaux⁵⁴.

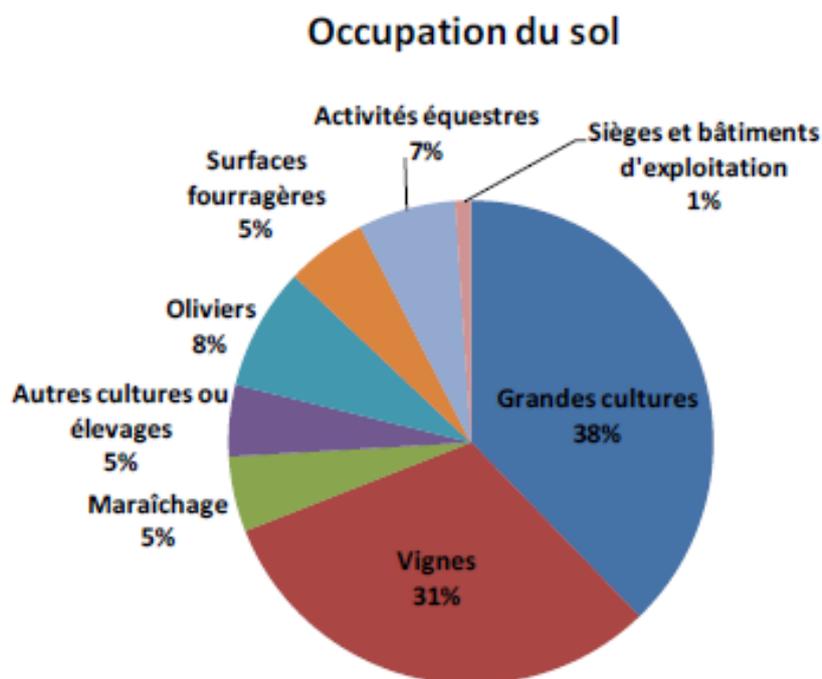


Figure 11: Occupation du sol, SAU de Gignac, 2018 - Source : Chambre d'Agriculture

Sur les 12 chefs d'exploitation interviewés, seul 1 est exploitant l'est à titre secondaire : il s'agit d'une **agriculture encore très professionnalisée**. Comme à l'échelle du département, ces exploitations sont spécialisées, avec une orientation technique unique. Malgré les faibles surfaces, le maraîchage représente l'orientation principale de 3 exploitations, devant la viticulture (2), les centres équestres (2) et les grandes cultures (1).

Le maraîchage a pourtant fortement régressé, de 15% des surfaces cultivées en 2005 à 5% en 2018 ; cette baisse reflète les difficultés économiques du maraîchage évoquées à l'échelle du

⁵⁴ Diagnostic agricole de la plaine agricole de Gignac-la-Nerthe, Chambre d'Agriculture 13, janvier 2019, p. 16

département : fluctuations des cours, concurrence espagnole exacerbée, et difficultés à accéder au marché nordique aux standards élevés.

Les deux domaines viticoles sont dynamiques : le domaine de Rebuty⁵⁵, avec son ancienne chapelle, sa cave et un vignoble de 65 hectares d'un seul tenant ; le domaine du Mas Bleu⁵⁶ (35 ha de vignes et 3 ha d'oliviers, répartis sur deux terroirs, l'un à Gignac et l'autre à Velaux), aux activités diversifiées ; en plus de sa production de vin, il accueille des séminaires et de l'œnotourisme (chambres d'hôtes) et distille de l'eau de vie.

On soulignera aussi la présence d'une exploitation de PAPAM et d'une exploitation de spiruline. La « Spiruline de la Côte Bleue », qui se revendique ferme locale, artisanale et durable, est clairement orientée vers une clientèle urbaine, qui peut visiter la ferme une fois par semaine et acheter de la spiruline en ligne ou à la Cité de l'Agriculture⁵⁷ à Marseille. Elle mise sur l'éducation de ses clients (articles et recettes mis en ligne) et les changements de comportement. **De nouvelles formes d'agriculture, tournée vers le local et l'urbain, sont donc déjà implantées sur la commune.**



Figure 13: Exploitation de PAPAM – Crédit photo : Chambre d'agriculture 13



Figure 12: Exploitation de spiruline – Crédit photo : Spiruline de la Côte Bleue

Qualité des sols - Une étude générale sur l'aptitude des sols pour la mise en valeur agricole a été réalisée par la Direction départementale de l'agriculture et de la forêt (DDAF) en 1972. Cette étude montre que l'essentiel des zones agricoles bénéficient de sols profonds permettant de nombreuses cultures dont l'arboriculture et le maraîchage. Néanmoins, certaines zones présentent des teneurs en calcaire élevé (de l'ordre de 25%). Les secteurs les plus caillouteux, favorables à la vigne et à l'olivier, se situent à l'Est, Quartier Rebuty. Sur le secteur de la Pousaraque, les cultures légumières étaient présentes encore récemment. De manière générale, la bonne qualité des terres conjuguée à la douceur du microclimat liée à la proximité des Etangs (de Bolmon, de Berre) permettent des récoltes précoces et de qualité⁵⁸.

⁵⁵ <http://www.coteauxaixenprovence.com/producteurs/domaine-de-rebuty>

⁵⁶ <https://www.mas-bleu.com/le-domaine/>

⁵⁷ Association Loi 1901 visant à replacer l'agriculture et la nature au cœur des villes

⁵⁸ Diagnostic agricole de la plaine agricole de Gignac-la-Nerthe, Chambre d'Agriculture 13, janvier 2019, p. 24

Présence d’AOC et AOP - Le terroir présente une bonne couverture en Appellation d’Origine Contrôlée (AOC) puisque 84 ha sont classés en AOC « Côteaux d’Aix-en-Provence ». Plus de la moitié est mis en valeur en vigne par le domaine de Rébuty. A l’ouest de la commune, un périmètre AOC de 15 ha a été maintenu mais est faiblement valorisé : seul 1,5 ha sont exploités en viticulture. Certaines parcelles plantées en vigne sont situées en-dehors du secteur AOC ; pour cette culture qui se rentabilise sur le temps long, les agriculteurs maintiennent leur vigne là où ils sont propriétaires avant tout.

Sur l’ensemble du territoire communal, la commune bénéficie également de l’AOC Huile de Provence et de la récente AOP « Brousse du Rove ».



Figure 14: Vignes sur Rebuty (en fond, la Nerthe) – Crédit photo : O. Reygnier

Irrigation – Le réseau d’irrigation est très développé sur le territoire communal, grâce à la desserte, sur toutes les parties de la zone A, du réseau d’irrigation agricole de la Société du Canal de Provence (SCP). La quasi-totalité des exploitations enquêtées (11 sur 12) utilisent l’eau pour les besoins de leurs activités agricoles. Seules les surfaces cultivées en grandes cultures ne sont pas irriguées. C’est l’un des atouts majeurs de la plaine agricole de Gignac, le réseau d’irrigation étant indispensable au maraîchage et à l’arboriculture fruitière.

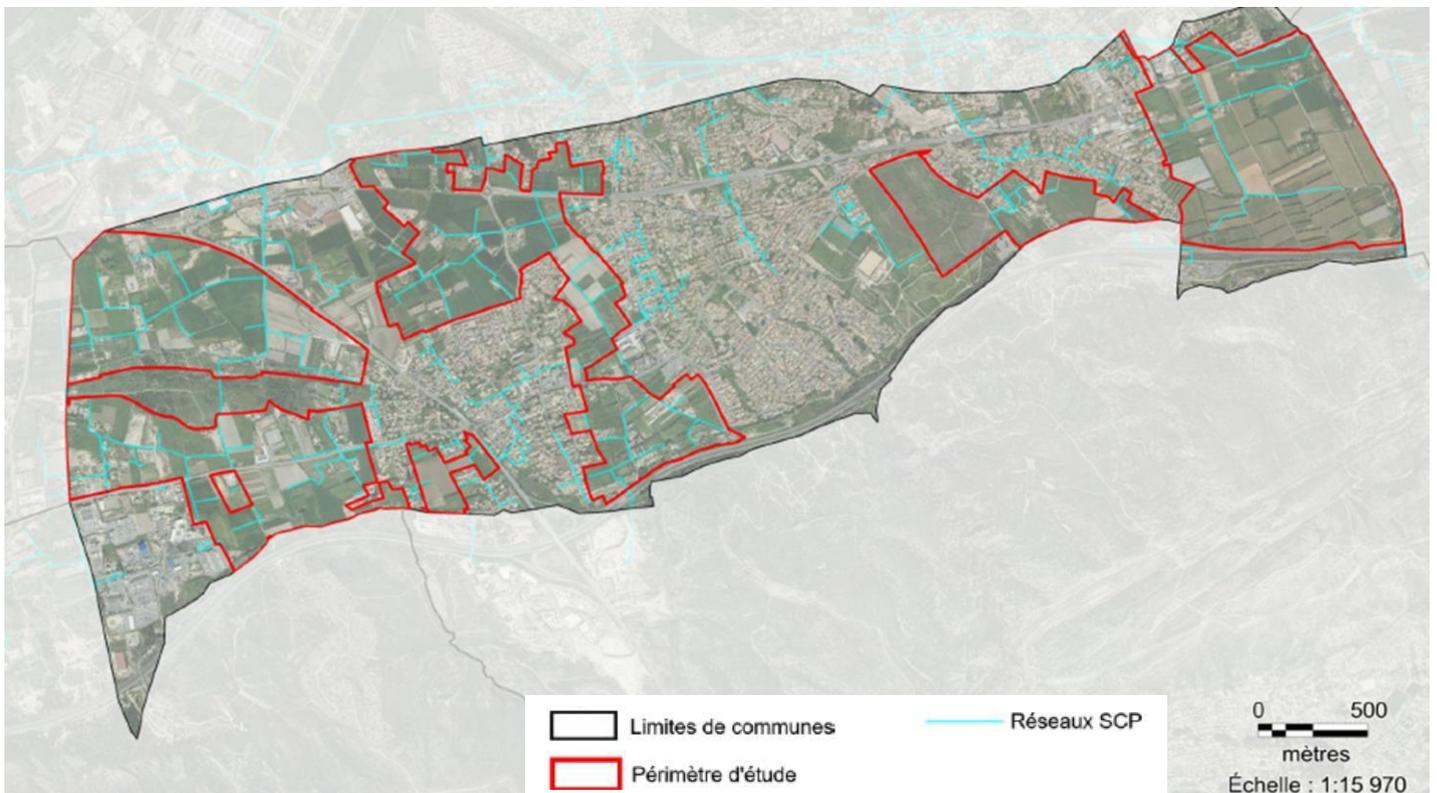


Figure 15: Réseau de la Société du Canal de Provence – Source : Chambre d’agriculture 13

Proximité de bassins de consommation - La forte proximité des bassins de consommation représente indéniablement un atout majeur pour l'agriculture de la commune. Les exploitations sont à proximité immédiate des 9 000 gignacais et de la conurbation Marignane – Saint Victoret – Vitrolles qui représente plus de 80 000 habitants. Ce potentiel est cependant assez peu mobilisé aujourd'hui, puisque seulement 3 exploitations sur 11 (les 2 exploitations équestres exclues)



Figure 16: Point de vente de légumes – Crédit photo : Chambre d'agriculture 13

pratiquent la vente en direct. Sur ces mêmes 11 agriculteurs, 6 se sont montrés intéressés par la possibilité de développer des modes de commercialisation en direct au niveau de la commune⁵⁹. Située à 20 mn de Marseille, les exploitants bénéficient aussi d'un accès direct au Marché d'Intérêt National (MIN) des Arnavaux : la majorité des exploitations commercialisent ainsi directement via des grossistes ou via le MIN.

1.3.2. Mais une agriculture sous pression urbaine et en difficulté

L'occupation des sols est révélatrice d'un recul de l'agriculture sur le territoire communal puisque le potentiel agricole valorisé (les surfaces agricoles actuellement exploitées) représentent seulement la moitié du périmètre étudié : 173 ha, soit 51% de la zone A du PLUi⁶⁰. Les terres agricoles sous-valorisées occupent 99 ha (29% des terres), et 68 ha (20% des terres) sont considérés non mobilisables ou perdus, en raison d'une occupation actuelle non agricole.

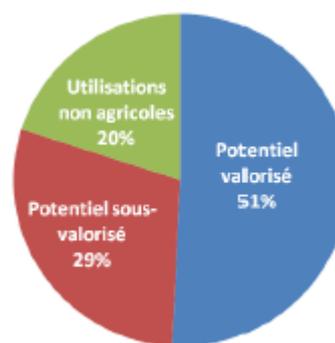


Figure 17: Occupation des sols à potentiel agricole, Gignac, 2018 – Source : Chambre d'agriculture 13

Les friches et terres sous-valorisées, signe d'une forte pression foncière - Le potentiel sous-valorisé regroupe des parcelles entretenues ou non (dans ce dernier cas on parle de friches), qui



Figure 18: Friche buissonnante – Crédit photo : Chambre d'agriculture 13

ne sont plus valorisées depuis plus de 2 ans. Les parcelles qui constituent ces 99 ha ne sont pas entretenues et se recouvrent de végétation à des stades divers. Cependant, dans la majorité des cas, leur remise en culture n'engendrerait pas un coût de débroussaillage très élevé (sauf dans le cas des anciennes vignes impliquant arrachage des pieds et fers). Ce coût n'est pas un frein dans la mesure où les exploitants agricoles à titre principal ou secondaire peuvent bénéficier d'une aide à la remise en culture de friches de la part du Département des Bouches-du-Rhône⁶¹. Les difficultés économiques des

⁵⁹ Diagnostic agricole de la plaine agricole de Gignac-la-Nerthe, Chambre d'Agriculture 13, janvier 2019, p. 21

⁶⁰ L'étude agricole de la Chambre porte sur le zonage A du PLUi du Territoire Marseille Provence qui devrait être approuvé en décembre 2019 et non sur le PLU de 2007 encore en vigueur quelques mois.

⁶¹ Diagnostic agricole de la plaine agricole de Gignac-la-Nerthe, Chambre d'Agriculture 13, janvier 2019, p. 17

exploitations peuvent expliquer l'arrêt des cultures sur certaines parcelles ; mais le fait que ces parcelles ne soient ni revendues ni mise à bail rural traduit bien des **stratégies de spéculation foncière** : au vu de la demande toujours élevée pour du pavillonnaire, les propriétaires fonciers, anciens agriculteurs, parfois vivant avec une petite retraite, attendent une future ouverture à l'urbanisation pour réaliser une plus-value foncière.

Les parcelles affectées à une utilisation non agricole - Quasiment 20% de la zone agricole est occupé par des usages non agricoles (68 hectares) : ces terres sont occupées par des mobil home, caravanes, voire des maisons, des parkings et de dépôts de matériaux ou encombrants, en majorité en infraction avec le code de l'urbanisme et sans aucun lien avec l'agriculture. Ce phénomène illustre lui-aussi la forte pression foncière qui s'exerce sur les terres agricoles de la commune : à défaut de pouvoir s'y installer avec une autorisation d'urbanisme en bonne et due forme, les gens s'y installent de manière détournée. Nous reviendrons sur ce phénomène, très important sur la commune, ci-après (cf.1.4).

Le mode de faire valoir, source de précarité – Au-delà de la présence de friches, la pression foncière a également un fort impact sur les terres toujours en culture. Les stratégies d'attente des propriétaires se traduisent en effet aussi par la mise à disposition des terres à des agriculteurs sous forme précaire. Seuls 9 ha sur 173 ha cultivés (soit 6%) sont loués dans le cadre d'un bail à ferme. Cette proportion incroyablement faible souligne la pertinence des débats en cours depuis plusieurs années autour de la nécessaire réforme du fermage, peu rémunérateur et difficile à rompre (cf.0.1.).

59 ha de terres sont ainsi mis à disposition de façon orale, hors de tout engagement écrit. Dans cette configuration, les agriculteurs peuvent se voir retirer les parcelles du jour au lendemain. Les agriculteurs ne développent alors sur ces parcelles que des cultures annuelles au sec qui ne demandent pas ou peu d'investissements, telles que les céréales et le fourrage.

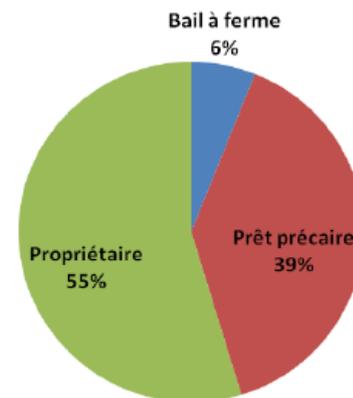


Figure 19: Mode de faire valoir en % -
Source : Chambre d'agriculture 13

Le mode de faire valoir oriente donc très fortement le type de culture⁶². La précarité freine la diversification des cultures dans la plaine et ne permet aux exploitations de développer des productions à haute valeur ajoutée. Le maraîchage, comme l'arboriculture et la vigne, nécessite des investissements en irrigation, plantations et matériels spécifiques qui s'amortissent sur la durée. L'investissement pour l'amélioration de la qualité des sols doit être réalisé sur plusieurs années également, le caractère précaire des baux freinant l'adoption de pratiques favorable au maintien de la vie des sols telles que la culture en agriculture biologique ou en agroécologie. 55% des terres (82 ha) sont néanmoins exploitées en propriété pleine, par des agriculteurs ont alors le loisir de développer des cultures pérennes. C'est sur ces parcelles que l'on retrouve la vigne mais aussi les centres équestres qui nécessitent aussi une visibilité à long terme au regard des constructions nécessaires aux installations équinées.

⁶² Diagnostic agricole de la plaine agricole de Gignac-la-Nerthe, Chambre d'Agriculture 13, janvier 2019, p. 22



Figure 20: Parcellaire sur le secteur Bricard - Source : Géoportail

Le morcellement du foncier, frein à l'installation - La moyenne des parcelles cadastrales en zone agricole sur Gignac-la-Nerthe est de 2 700 m², soit un quart d'hectare⁶³. Pour référence, une exploitation en maraîchage nécessite en moyenne 3 à 5 ha ; **ce qui implique d'arriver à regrouper 12 à 20 parcelles pour pouvoir installer un agriculteur**, et à convaincre autant de propriétaires. Ce morcellement sans doute en partie historique est renforcé par la pression foncière : certains propriétaires procèdent à des divisions parcellaires, de façon à pouvoir constituer d'ores et déjà les lots des futurs lotissements. Sur la photo aérienne ci-contre, on voit clairement ces « potentiels » lots.

1.4. Insécurité et occupation illégale des terres agricoles

La mise en friche des terres implique une présence physique des agriculteurs plus rare et un isolement progressif des exploitations restantes : une certaine insécurité apparaît. Ces zones deviennent alors propices aux comportements inciviques, aux vols et vandalisme sur les exploitations agricoles : vol de la production, mais aussi du matériel ou des équipements d'irrigation. Ce phénomène, qui touche toutes les zones agricoles, même rurales, est cependant très marqué sur Gignac et Châteauneuf-les-Martigues. Selon certaines personnes interrogées, « dans certains endroits, on ne descendait même pas de voiture ». Certains maraîchers se sont fait volés à plusieurs reprises l'intégralité de leur récolte : « ce n'est pas un gars qui, au passage sur son vélo, prend 2-3 pêches ; c'est un camion, qui rentre dans la serre et des gars qui chargent tout ce qu'il y a à prendre ». « Une fois, deux fois, ça va, mais plus, au bout d'un moment ça écœure ».

L'urbanisation « spontanée », doux euphémisme pour qualifier des constructions variées qui apparaissent en toute illégalité, va également de pair avec cette non-occupation des sols agricoles. Un article du journal en ligne indépendant Marsactu paru en 2014 décrit Châteauneuf-les-Martigues et Gignac-la-Nerthe comme un lieu où la transgression du droit républicain sur les terres agricoles est une affaire ancienne et complexe. Elle tient notamment à la faiblesse des retraites des agriculteurs qui ont du mal à trouver des successeurs et préfèrent donc vendre pour un usage détourné. Des terres classées agricoles souvent abandonnées ont été achetées à des prix plus attractifs que le prix agricole, lors de tractations plus ou moins légales. Souvent, les acquéreurs sont des gens du voyage qui installent leurs caravanes sur ces terres inoccupées et qui souhaitent finalement rester sur la commune.

⁶³ Diagnostic agricole de la plaine agricole de Gignac-la-Nerthe, Chambre d'Agriculture 13, janvier 2019, p. 29

L'article relève de nombreuses autres infractions sur la commune : travail dissimulé, infraction au plan d'occupation des sols, fraude fiscale, défaut de permis de construire et stockage illégal de déchets... Dans la majorité des cas, il s'agit de caravanes qui s'installent durablement sur place, ou encore d'entreprises du bâtiment qui utilisent les terres en friche comme lieu d'entreposage pour leurs camions ou du matériel. Parfois ceux qu'on appelle des marchands de sommeil y montent un village entier, louant à prix fort des caravanes à l'année.



Figure 21: Constructions et dépôts illégaux - Crédit photo: Chambre d'agriculture 13

Ainsi que le résume le diagnostic de la Chambre d'agriculture, la pression foncière est à l'origine sur la commune de plusieurs phénomènes compromettant le maintien d'une agriculture dynamique :

- Une forte présence des friches et des parcelles manifestement sous-exploitées
- Des cultures annuelles peu rémunératrices
- Un foncier très morcelé et difficilement valorisable
- Une diminution drastique du maraîchage malgré la possibilité d'irrigation

L'urbanisation détruit progressivement les terres agricoles mais elle cause aussi des situations à la limite de la légalité et porteuses de violence. Dans toute la plaine agricole de Châteauneuf-les-Martigues, les agriculteurs conventionnels ont bien souvent quitté la proximité immédiate de Marseille, via des relocalisations successives vers des franges de plus en plus éloignées de la ville (plateau de Puyricard, plaine de la Crau), en quête de superficies plus importantes. L'incertitude foncière due à la proximité de l'urbanisation a « donné naissance à une figure particulière d'agriculteurs : celle de l'exploitant déplacé, s'éloignant du front urbain en quête d'un foncier stable et de conditions d'exploitation acceptables ; figure somme toute originale dans une profession plutôt enracinée. L'agriculteur périurbain nomade pratique la migration à courte distance, plutôt enclin, notamment s'il est spécialiste, à se reproduire **à proximité mais à l'abri de la ville** »⁶⁴. Ou quand la ville détruit l'agriculture...

⁶⁴ Monique Poulot, « Agriculture et acteurs agricoles dans les mailles des territoires de gouvernance urbaine : nouvelle agriculture, nouveaux métiers ? », Eres, Espaces et sociétés, 2014/3 No 158, p. 21

PARTIE 2 – GARDEN LAB : L'AGRICULTURE COMME PROJET PERIURBAIN

En 2008, Christian Amiraty, alors membre au Parti Socialiste, remporte les élections municipales. Il est réélu en 2014, en tant que divers gauche, et gouverne la commune depuis lors avec une large union de gauche, incluant le Parti Communiste Français et les Verts. Le premier mandat du maire est largement dédié à l'assainissement de la situation financière de la commune. Fin 2007, la ville était en effet proche de la mise sous tutelle par l'Etat, avec une dette de 12,5 millions d'€ et une épargne nette négative (-500K€), alors même que la ville sortait d'une période de 13 ans de sous investissements manifestes (1,5 M€ par an en moyenne contre 3M€ pour les communes de la même strate démographique)⁶⁵. Une autre priorité est le rattrapage du déficit en équipements publics de la commune.

Se définissant lui-même comme un urbain, Christian Amiraty a grandi et vécu à Marseille avant de s'installer à Gignac, et n'a aucune origine agricole familiale. Il débute sa carrière politique à travers des combats pour les droits de l'homme et auprès de syndicats ouvriers. Néanmoins, le territoire sur lequel il est élu a une forte vocation agricole, dont le déclin est souligné dans plusieurs études et documents d'urbanisme publiés peu de temps avant son élection. A partir des années 2000, la Chambre d'agriculture défend activement le devenir de la plaine agricole de Châteauneuf (en partie sous l'impulsion de son Président de l'époque, Didier Gilles, originaire de Châteauneuf-les-Martigues). En 2004, dans le cadre de l'élaboration de SCoT de la Communauté urbaine Marseille Provence Métropole, la Chambre publie un diagnostic qui frappe les esprits et donne lieu à de nombreux débats : ce diagnostic indique que l'agriculture n'occupe plus désormais que 3 % de l'espace communautaire, en recul de près de 60% en 20 ans. A partir de ce constat, la CU inscrira la préservation des terres agricoles dans le PADD de son SCoT. La Directive territoriale d'aménagement (DTA) des Bouches-du-Rhône, approuvée en 2007, confirme le rôle majeur des espaces agricoles périurbains, dont ceux de Gignac, dans l'aménagement du territoire et exprime la nécessité de pérenniser ces espaces.

Dès sa première élection, le programme politique de M. Amiraty se base donc sur la valorisation de la vocation agricole du territoire.

2.1. Les premières actions : la contrainte, entre préemptions et pouvoirs de police

2.1.1. Une opposition forte à l'urbanisation de la Pousarague

Aux origines du projet agricole communal, se trouve une **opposition politique du maire nouvellement élu à une poursuite de l'urbanisation** sur la commune voulue par l'équipe municipale précédente et la CU MPM, **en un point précis** : la coupure verte entre Laure et Gignac.

La commune est marquée par des césures importantes, reflétant l'histoire de son urbanisation progressive : la césure entre le hameau de Laure et le centre plus ancien du bourg de Gignac, celle créée par la route départementale 468, qui isole la partie Nord de la commune et

⁶⁵ Extrait du Contrat de Mixité Social Ville-Métropole-Etat, 2016

notamment le quartier de Figuerolles, et enfin le quartier dit Les fortunés, séparé du centre de village par une autre coupure agricole.

Le maire précédent, soutenu par la communauté urbaine, avait le projet de réunir les zones urbanisées de Laure et Gignac en une seule continuité urbaine. Pour cela, il s'agissait de renforcer la centralité naissante autour de la Pousaraque, où l'on trouvait déjà une poste, un supermarché, et un cabinet médical. L'idée avait donc du sens en termes d'aménagement urbain : avec un terrain plat, bénéficiant d'une très bonne accessibilité avec la desserte par la RD1254, et des réseaux déjà installés, l'urbanisation aurait été réalisée à un coût raisonnable.



Figure 22: La « coulée verte » entre le hameau de Laure (à l'Ouest) et celui de Gignac - Source : Géoportail

Mais M. Amiraty a en tête l'exemple voisin de Vitrolles, où l'on a tenté de donner une unité à la ville en reliant le vieux village et la ville nouvelle par des créations de logement et des zones commerciales. Il refuse donc cette option et préfère s'attacher à recréer un sentiment d'appartenance commun à la ville, en créant un lieu de rencontre entre ceux qui se pensent encore comme des « laurains » et les gignacais, tout en préservant le caractère encore agricole et naturel de la zone. « J'étais contre. Le but de cette urbanisation était de réunir les deux communes en gommant leurs identités. Nous l'avons vu avec Vitrolles nord et sud, qu'un grand boulevard urbain réunit sans pour autant créer un sentiment d'appartenance commun : cette politique est un échec. Ce qui pouvait réunir Laure et Gignac, c'était un lieu de rencontres ».

Dans le PLU de 2007, la zone est donc classée en AU1a) : une « zone insuffisamment équipée dont l'ouverture à l'urbanisation est subordonnée à une modification ou à une révision du plan local d'urbanisme. Sa vocation future principale est l'habitat ainsi que tous les services, commerces et activités qui y sont liés ». Le déclenchement de l'urbanisation (passage en zonage U) étant toutefois conditionné à une modification du PLU, le maire est en mesure de contrôler la situation en l'état. Aucune démarche n'est donc mise en œuvre au niveau réglementaire, ce qui suffit à bloquer l'urbanisation.

2.1.2. La lutte contre le détournement d'usage des terres agricoles

En parallèle, l'action du maire cible la **lutte contre la cabanisation des terres**, qui consiste en l'implantation sans autorisation, dans des zones le plus souvent agricoles ou naturelles, de constructions ou d'installations diverses : baraques, caravanes, résidences mobiles de loisirs, habitations légères de loisirs, constructions en dur occupées épisodiquement ou de façon permanente, etc.⁶⁶. Le secteur de Bricard, zone agricole à l'Ouest de la commune, est particulièrement touché, en raison de son caractère isolé d'une part, et du fait que le maire précédent avait autorisé des compteurs électriques provisoires. Des familles se sont installées, dans des caravanes ; elles ont scolarisé leurs enfants dans les écoles communales, et sont restées.

⁶⁶ « Agir face à la cabanisation », guide de procédures à destination des maires, Préfecture des Pyrénées Orientales, juillet 2016

En 2010, M. Amiraty s'associe au maire de Septèmes-les-Vallons, Patrick Magro (PCF à cette époque), commune voisine elle aussi largement impactée par ce phénomène ; ils saisissent la procureure d'Aix et les services de l'Etat pour trouver une solution à la lenteur des procédures administratives et judiciaires contre les occupants illégaux (due au nombre important de dossiers). Des réunions rassemblant plusieurs commissaires de police, le sous-préfet, la procureure, le maire, sont organisées, sous protection de la gendarmerie. A partir de cette coordination justice-administrations-maires, le traitement des affaires par le tribunal d'Aix-en-Provence devient plus rapide et plus efficace.

En 2013, la procureure d'Aix-en-Provence s'empare du sujet⁶⁷ et met en place le 22 mars 2013 un dispositif spécial, le Groupe local de traitement de la délinquance (GLTD) afin de traiter en urgence une dizaine de cibles, "les plus ancrées et les plus compliquées sur le plan judiciaire". L'urbanisme, les déchets et l'environnement, le travail dissimulé et la santé publique avec les logements insalubres dessinent les contours du premier GLTD de ce type, mis en place par les procureurs dans des situations identifiées comme prioritaires. La reconquête des terres agricoles s'engage donc par une **action coercitive forte, mobilisant les pouvoirs de police du maire et démontrant d'un certain courage politique et personnel** : car en arrière fond on trouve une violente opposition communautariste (présence de populations gitanes) et l'ombre du grand banditisme marseillais dont certaines figures présumées, impliquées dans des histoires de grande criminalité, habitent à proximité. Le maire est visé par des tirs par balles sur son véhicule et placé sous protection de la police pendant quelques semaines. La procureure Dominique Moyat indiquait en 2014 que « le sentiment d'impunité qui était total a été retourné parce que nous avons mis en place des opérations d'envergure », c'est-à-dire un dispositif impliquant la police nationale, l'URSSAF, la DREAL (Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement), la gendarmerie et la police municipale. En quinze mois de dispositif, les cibles majeures ont été atteintes, jugées et condamnées. C'est le cas d'une reconstitution d'un village western destiné aux associations country du cru, installée de manière illégale sur les terres agricoles de Gignac, dont le propriétaire était fortement suspecté d'être un « marchand de sommeil ». En 2011, le tribunal d'Aix-en-Provence a condamné les propriétaires et l'association Club western d'élevage et d'agriculture à détruire certains bâtiments annexes, alors qu'il y avait prescription sur d'autres bâtiments illégaux. En janvier 2014, un procès-verbal (PV) pour infraction au code de l'urbanisme a été dressé pour de nouvelles constructions de chalets et pour l'installation de douze mobile-homes. Le préfet a de plus délivré un arrêté d'insalubrité en mars 2014 avec interdiction d'habiter les lieux.

En-dehors de cette opération GLTD, ce sont en tout plus d'une centaine de PV d'infraction au code de l'urbanisme qui ont été établis depuis 2010 par les deux agents assermentés de l'équipe municipale. La grande majorité de ces PV concernait la zone agricole. Ces procédures mobilisent fortement les services de l'urbanisme municipaux et requièrent beaucoup d'énergie et de motivation, au maire comme à son équipe. Ils donnent lieu à une série importante de jugements favorables à la municipalité. Toutefois, certains sont classés sans suite en raison d'une prescription de temps, et certains « gros dossiers » sont encore ouverts, avec des procédures qui s'étirent sur plusieurs années et requièrent beaucoup de persévérance.

Un système de veille est maintenu jusqu'à aujourd'hui, car rien n'est acquis. « Les mobil home vont, viennent, restent quelques mois puis repartent ». Comme l'indique la responsable de l'urbanisme, « sur Bricard, nous intervenons dès qu'un agglomération bouge ; nous nous rendons sur place, tout de suite ». Petit à petit, les citoyens ont pris en compte la nouvelle politique municipale, très rigoureuse. Pour preuve, en 2018, seulement 4 procès-verbaux ont été dressés, contre 30 à 40 par an en 2012-2013.

⁶⁷ « Aux abords de Marseille, le Far West des terres agricoles », Marsactu, Elodie Crézé, 11 décembre 2014

2.1.3. Les acquisitions de terres agricoles

En plus des actions juridiques, qui requièrent beaucoup d'énergie à l'équipe municipale, la commune se lance dans une politique volontariste d'**acquisitions foncières de terres agricoles, afin de garantir leur vocation**. Pour cela, la mairie active deux conventions de partenariat avec la SAFER PACA, signées avec la Communauté urbaine Marseille Provence Métropole puis transférées à la Métropole Aix-Marseille-Provence.

La **Convention d'Intervention Foncière** (CIF), signée en 2010, porte sur la mise en place par la SAFER d'un observatoire du foncier sur le territoire de la Métropole, incluant la production annuelle de données statistiques et une surveillance sur les transactions portant sur du foncier agricole. La SAFER transmet en temps réel l'ensemble des Déclarations d'intention d'aliéner (DIA) à l'EPCI et aux communes concernées, qui ont alors la possibilité de demander une intervention SAFER. Sous certaines conditions de nature de bien vendu et de motivations (garantir le maintien d'agriculteurs sur la propriété vendue ou lutter contre la spéculation foncière par exemple), la SAFER utilise alors son droit de préemption (art. L143-1 du code rural). Ces interventions restent toutefois ponctuelles, en fonction des ventes décidées par les propriétaires fonciers.

La **Convention d'Aménagement Rural** (CAR) vient compléter à partir de 2012 ce dispositif, en permettant un travail proactif de la SAFER PACA vers les propriétaires fonciers comme les agriculteurs. Elle définit une animation foncière qui va permettre à un conseiller foncier de réaliser une prospection des terres agricoles sous-valorisées ou en friches, pour inciter à une remise en culture. La CAR permet ainsi :

- D'inciter les propriétaires à la mise en location des terres via des baux ruraux classiques ou via des Conventions de mise à disposition (CMD) ou baux SAFER, avec financement du loyer par l'EPCI pendant la 1^{ère} année lorsque les terres sont en friche,
- D'inciter des exploitants au rachat ou à l'échange de petites parcelles pour réduire le morcellement, avec prise en charge d'une partie des frais de notaire par l'EPCI,
- De réaliser un stockage sélectif de foncier (acquis par préemption ou négociation amiable), afin de constituer des îlots économiquement viables avant rétrocession à un exploitant (avec financement des frais de stockage par la collectivité),
- Et d'aider à l'installation de jeunes agriculteurs, via l'acquisition de terres par l'EPCI et revente au jeune agriculteur en étalant les paiements sur plusieurs années.

Dotée de moyens financiers, d'un comité de pilotage et d'élus communautaires (puis métropolitains) référents, la CAR permet une action de plus grande envergure sur le foncier.

Les premières interventions de la SAFER via la CAR ont lieu sur le secteur Bricard. En effet, sa situation géographique à la jonction de trois communes (Gignac, Châteauneuf-les-Martigues, Marignane) présente un intérêt supra-communal et justifie l'intervention de l'EPCI.

Alors que la CAR est conçue comme un outil au service des agriculteurs, c'est sur ce secteur que pour la première fois, un foncier agricole sera attribué non pas à un exploitant mais à la Communauté Urbaine elle-même, malgré les réticences initiales du comité technique SAFER. Depuis cette première acquisition, le principe d'attribution de terres agricoles à une collectivité est devenu beaucoup plus fréquent et mieux accepté.

Plusieurs hectares de terrains urbanisables sont acquis par la commune via la SAFER, sur tous les secteurs agricoles de la commune (Bricard, Tholonet, Pousaraque), dans le but de les soustraire à l'urbanisation. Entre 2008 et 2018, la commune acquiert ainsi entre 2010 et 2018 **37 parcelles, représentant une superficie totale de 15 ha de terres agricoles**. Si les préemptions sont nombreuses dans les premières années (10% du total des acquisitions 2010-18), dans des

situations critiques, les intermédiations SAFER à l'amiable se feront plus nombreuses au fil du temps (60% des acquisitions). Le secteur Bricard correspondait à une seule « campagne », exploitée pendant 40 ans par un unique agriculteur, qui a été ensuite divisée entre plusieurs familles. Après plusieurs interventions SAFER, il est devenu de plus en plus évident que le secteur ne serait pas urbanisé. Les propriétaires ont donc progressivement tous contacté cet organisme pour négocier des transactions amiables.

A partir de 2016-17, la Mairie procèdera même directement à des acquisitions sans l'aide de la SAFER (30% des acquisitions), notamment sur le secteur de la Pousaraque, dans la mesure où il est classé en zone A urbaniser au PLU et où la commune a déjà acquis une certaine expérience en négociation et acquisitions.

2.1.4. Terres agricoles versus logement social ?

L'opposition du maire à l'urbanisation va toutefois à l'encontre de la mise en œuvre de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain votée en 2000, qui vise à récréer un équilibre social dans chaque territoire et à répondre à la pénurie de logements sociaux. Son article 55 oblige certaines communes dites « carencées » à disposer d'un nombre minimum de logements sociaux, proportionnel à leur parc résidentiel.

C'est le cas de Gignac, qui se voit assigner des objectifs triennaux par la préfecture sur la période 2011-13. Un arrêté préfectoral de juillet 2014 prononce la carence de la commune en logement social pour la période 2011-13 (taux de logement sociaux de 5.09%). Des amendes sont versées par la commune en 2013 (87 914 €), 2014 (146 652 €) et 2015 (183 539 €).

Après plusieurs mois de bras de fer avec l'Etat, la Ville signe mi 2016 un Contrat de Mixité Sociale (CMS), sous une menace forte : être dessaisie au profit de l'Etat de sa compétence sur le droit des sols. Le contrat de mixité sociale prévoit la construction d'environ 500 logements (dont 220 logements sociaux) représentant près de 1 500 habitants supplémentaires, soit une hausse de quasiment 15% de la population. Mais le contrat s'accompagne dans le même temps de la création d'une nouvelle école de 18 classes, des réaménagements des deux écoles existantes, de l'extension du centre de loisirs visant à créer un Pôle éducatif, et de la réfection de voiries. Le projet "d'entrée de ville", prévoyant notamment l'évolution de la route départementale D568 en boulevard urbain multimodal fait également partie des négociations.

Une modification du PLU est votée, instaurant des servitudes de mixité sociale et une obligation de 20% de logements sociaux dans toute opération immobilière de plus de 5 logements, portée à 30% pour les opérations de plus de 10 logements. La loi de finances 2015 a également un fort impact, en augmentant significativement les cotisations de taxe foncière sur les propriétés non bâties situées en zone urbaine ou à urbaniser, avec une majoration forfaitaire de 5 € par mètre carré, résultant de l'article 1396 du code général des impôts. Les promoteurs immobiliers approchent des nombreux propriétaires fonciers sur la commune et des promesses de vente sont signées sur des réserves foncières privées, classées en zone UD (« agglomération discontinue de densité réduite », c'est -à-dire les zones les moins denses de la commune).

La totalité des 500 nouveaux logements a ainsi été ou sera construit sur des terres non agricoles.

2.2. L'émergence du projet : un urbaniste pour penser agricole

Après cinq années de lutte énergique pour la préservation des terres, avec un recours important à la contrainte (exercice du droit de préemption, pouvoirs de police du maire), le maire va faire

évoluer sa stratégie vers le projet et vers la recherche de l'adhésion citoyenne. Une fois une partie des terres agricoles protégées, « il fallait ensuite construire un véritable projet pour leur assurer un usage et ainsi une pérennité. » L'année suivant sa réélection, en 2015, les premières réflexions sont engagées pour identifier quel pourrait être le projet agricole de la commune.

Pour son second mandat, le maire a modifié l'équipe technique, avec notamment une nouvelle Responsable de l'urbanisme ; celle-ci recourt à des cabinets d'urbanisme externes pour renforcer l'expertise communale et appuyer certains projets urbains. Michel Chiappero devient urbaniste-conseil de la commune en 2014. Reconnu dans la région, il a une forte sensibilité aux questions agricoles et il utilise de longue date la référence à la valeur pédologique des sols dans les projets d'urbanisation.

Au cours de l'année 2016, la DREAL Paca, sollicitée dans le cadre de réflexion communale à l'initiative de M. Chiappero, propose de cofinancer une « Mission de préfiguration », dans le cadre de ses interventions sur les questions de Développement durable et d'innovation en matière agricole et alimentaire. En 2016, le maire demande alors à M. Chiappero de travailler avec lui, non plus sur les projets de développement urbain de la commune, mais sur le projet agricole de la commune : une approche peu répandue et qui intéresse évidemment M. Chiappero.

Par croisement entre les divers objectifs communaux (conserver le caractère naturel du secteur de la Pousaraque, préserver l'activité agricole), a germé l'idée de faire un projet agricole à l'échelle de toute la commune, avec une déclinaison sur la Pousaraque. L'idée initiale de transformer la Pousaraque en parc urbain a donc été abandonnée, pour en faire une vitrine du projet agricole communal.

Chargé d'apporter de la méthode à la réflexion engagée, M. Chiappero propose la constitution d'une équipe projet communale incluant le Directeur général des services, la Responsable de l'urbanisme et lui-même, avec des discussions d'étape fréquentes impliquant le maire, fortement impliqué sur le projet, et avec la DREAL PACA, dans un rôle de veille sur des politiques publiques en évolution rapide et de « miroir ». Une paysagiste, Sophie Escudero, viendra ultérieurement renforcer l'équipe. La méthode mise en œuvre reposait sur deux étapes préalables, à savoir une large concertation institutionnelle et un état des lieux des initiatives, de type « benchmarking ». La concertation avait pour buts à la fois d'impliquer les acteurs et d'établir précisément ce sur quoi le projet allait pouvoir s'appuyer (acteurs, moyens logistiques, financiers, initiatives parallèles, etc.). Une démarche de développeur, qui n'est pas forcément courante chez les aménageurs. Des rencontres avec les collectivités sont organisées (Département, Région, différents services de la Métropole Aix-Marseille-Provence), ainsi qu'avec les services de l'Etat (outre la DREAL, la DRAAF⁶⁸ PACA), des organismes publics (l'ADEME⁶⁹, l'ARPE⁷⁰ PACA, le Réseau Rural PACA, la SAFER PACA et la Chambre d'agriculture), ainsi que des associations (Filière Paysanne, Terres de Liens, Centre Permanent d'Initiatives pour l'Environnement, Graines de soleil) ou des entreprises (HEKO Permaculture, Institut Inspire et Eco design, etc.). Le benchmarking a permis l'identification d'une multitude d'expériences. C'est une phase de la mission de préfiguration au cours de laquelle aucune limite n'était fixée, avec une très large ouverture d'esprit de l'équipe projet ; de nombreuses pistes ont été ouvertes et explorées, du recyclage des déchets de l'agriculture à l'installation d'une marcotte.

Le projet se dessine progressivement autour d'un travail de l'équipe projet resserrée, et **quatre objectifs** émergent :

⁶⁸ Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt

⁶⁹ Agence de l'environnement et de la Maîtrise de l'énergie

⁷⁰ Agence régionale pour l'environnement

- Soutenir l'agriculture et l'emploi, en créant les conditions de l'installation de jeunes agriculteurs, notamment via une politique foncière volontariste
- Soutenir le mieux cultiver et le mieux manger, en appuyant l'agriculture bio / en permaculture sur la commune et en permettant aux habitants d'accéder à une alimentation de qualité (en restauration collective, installation de commerces bio, restauration de qualité)
- Créer autour de la ferme de la Pousaraque un espace public permettant l'accueil d'activités tournées autour du partage d'espaces (jardins partagés), d'expériences et de saveurs (restaurant bio).
- Engager une démarche d'innovation et d'expérimentations sur place, et communiquer autour de cette démarche vers les milieux scientifiques et institutionnels (bonnes pratiques).



Figure 23: Les objectifs du projet Garden Lab – Source : M. Chiappero

D'un commun accord avec le maire et le directeur général des services, une stratégie d'ouverture aux opportunités partenariales a été privilégiée. Très vite, sont élaborées des contributions à des projets européens (projets INTERREG avec la Métropole et MADRE avec l'AVITEM⁷¹) et des demandes de financement auprès de diverses fondations (fondation de France, fondation Carasso).

En parallèle, M. Chiappero assure la participation de l'équipe projet et du maire à de nombreuses rencontres, scientifiques, d'échanges techniques et de tables-rondes. Les situations de témoignage sur le contenu du projet se multiplient – pas moins de 12 colloques en 2017. Le maire présente ainsi le projet communal devant un parterre de chercheurs durant un forum national du CNRS⁷² (Innovativ, mai 2017). La commune de Gignac-la- Nerthe « existe » et elle est présentée dans toutes ces occasions comme porteuse de nouvelles pratiques.

⁷¹ Agence des villes et territoires méditerranéens

⁷² Centre National de la Recherche Scientifique

Conséquence de cette communication locale autour du projet, le besoin de le nommer apparaît rapidement. Il s'agit de proposer un nom de projet « différent, facile à retenir, porteur d'une identité agricole / économique, potagère / sociale mais aussi de laboratoire d'innovation et d'expérimentation, ce dernier point correspondant à une volonté affirmée du maire » (M. Chiappero). Ce sera « Garden Lab ». S'il a certes essuyé quelques critiques en raison de l'anglicisme du terme, ce nom n'a jamais été discuté par le maire, qui donne carte blanche à l'urbaniste. Carte blanche due au fait que la formulation du contenu du projet, la mise en réseau des acteurs et la montée en puissance de l'idée s'effectuent dans un délai court. Les deux hommes vont dans le même sens et une relation de confiance s'est instaurée.

De plus, la méthode itérative proposée permet au maire de construire sa pensée politique au fil du temps ; le travail de réflexion de l'équipe projet communale et des partenaires de la concertation, présenté régulièrement, alimente sa réflexion politique et stratégique sur l'agriculture en milieu péri-urbain, et sur les relations entre ville et agriculture. Et si M. Amiraty n'est pas un spécialiste de ces questions, son érudition l'amènera rapidement à adopter des positions pointues sur un certain nombre de sujets : il souhaite organiser une conférence de Pierre Rabhi sur la commune, demande l'inclusion d'un volet « biodiversité semencière » en s'inspirant des travaux de l'association Kokopelli⁷³, etc.

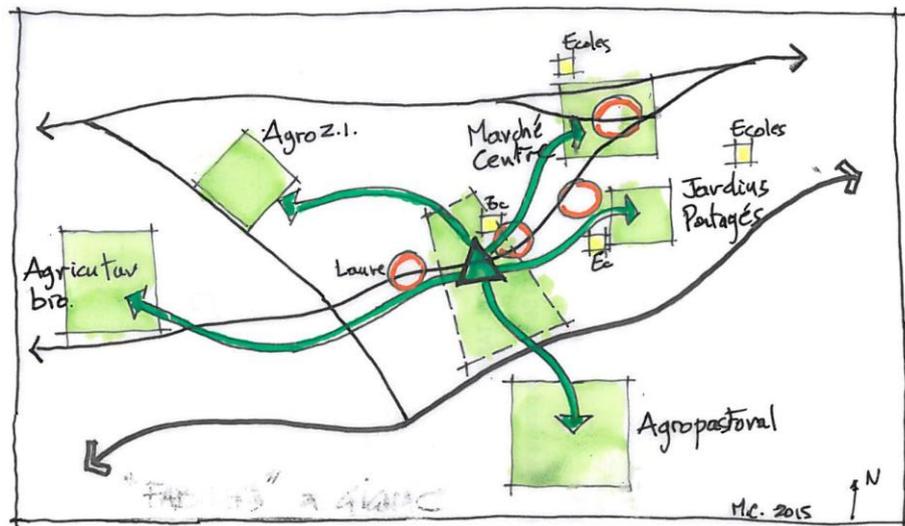


Figure 24: Spatialisation du projet à l'échelle de la commune – Source : M. Chiappero

2.3. L'opérationnalisation : entre acteurs agricoles/traditionnels et urbains/alternatifs

2.3.1. Une Chambre d'agriculture ouverte au changement

La gestation du projet se base sur des valeurs « contre » et « pour » du maire. Il est contre « le pouvoir des lobbies de la chimie et de l'industrie agro-alimentaire », « la malbouffe » et « pour » « offrir une alimentation saine pour tous et en particulier aux enfants » et « proposer un destin commun » aux gignacais. Il a donc une vision très alternative de l'agriculture. Il souhaite voir se

⁷³ Association française, fondée en 1999, qui distribue des semences, libres de droits et reproductibles, issues de l'agriculture biologique et de l'agriculture biodynamique, dans le but de préserver la biodiversité semencière et potagère

développer sur son territoire une agriculture extrêmement vertueuse, qui va plus loin que le bio et s'oriente vers de la permaculture⁷⁴.

Néanmoins, tout au long des années 2015 et 2016, ce choix fort de la permaculture butte sur sa faisabilité technique. Car les options techniques retenues sont tellement pointues et innovantes que personne ne semble capable de les mettre en œuvre de façon opérationnelle.

La Chambre d'agriculture est « perçue comme un acteur qui va forcément imposer des agriculteurs en conventionnel ». Plusieurs bureaux d'étude ou consultants sont contactés mais aucun d'entre eux ne se montre en mesure de traduire et de faire aboutir le projet du maire. Il faudra attendre 2017 pour que celui-ci se tourne vers la Chambre d'agriculture : un premier contact s'établit durant lequel le conseiller de la Chambre aura dû montrer patte blanche. André Villeneuve est fort heureusement un homme dynamique, pragmatique et très ouvert. Il parvient à traduire les attentes du maire, qui sont des conceptions éco systémiques de l'agriculture, en techniques concrètes attendues des agriculteurs potentiels. La permaculture devient agriculture bio, doublée d'un travail sur la préservation des sols, via la couverture permanente des sols et l'utilisation d'engrais verts, et sur la préservation de la biodiversité, via la mise en place de haies composites. Le courant passe et une collaboration est lancée, d'abord sur l'appui à l'attribution de 9 ha de terres agricoles communales à des exploitants agricoles, dans le quartier Bricard, puis sur la ZAP ; à partir de là, le projet se déroule.

Comme plus tôt l'urbaniste, la Chambre d'agriculture sort donc de sa zone de confort habituelle pour entrer en collaboration avec ce maire exigeant et visionnaire. Si la majorité des agriculteurs souhaitant s'installer qui se présentent à la Chambre sont aujourd'hui de toute façon en bio, elle a été capable sur ce projet d'offrir un conseil personnalisé et pointu sur des techniques non conventionnelles, et n'a pas hésité à s'adjoindre l'aide d'un bureau d'études spécialisé en agroforesterie lorsque nécessaire.

2.3.2. Et des acteurs alternatifs issus de la société civile

La Chambre d'agriculture intervient prioritairement sur des projets agricoles professionnels, c'est-à-dire sur des exploitations agricoles. Pour la partie du projet qui se déroule sur la Pousaraque, non-professionnelle ou encore appelée « de loisir », ce sont donc deux autres acteurs-clés qui vont assurer sa faisabilité : Julie André d'une part, et l'association Graines de Oaï d'autre part.

Après des études supérieures en environnement et une dizaine d'années en programmation architecturale et urbaine, Julie André travaille à sa reconversion en permaculture quand l'un de ses associés lui parle du projet agricole du maire de Gignac. Le 5 janvier 2018, elle rencontre le maire et le directeur général des services, initialement autour des possibilités d'installation agricole sur la commune. Après une présentation du projet municipal et un exposé des difficultés d'opérationnalisation, Julie André suggère d'affiner dans un premier temps les différentes composantes souhaitées sur l'espace de la Pousaraque et de les prioriser en fonction des besoins en foncier, compétences et investissements requis. Entre les grandes orientations du projet structurées par M. Chiappero et l'aide très technique de la Chambre, Julie André apporte le **chaînon manquant pour ces projets agricoles 3.0 qui restent encore « hors cadre »**, car elle combine **une capacité à penser projet, aménagement et nouvelles formes d'agriculture**. Elle est recrutée comme prestataire pour la réalisation d'une étude de programmation. L'étude spatialise sur la Pousaraque les différents espaces et activités, quantifie les surfaces et définit les principes organisationnels et fonctionnels de l'ensemble. Un scénario d'aménagement à terme

⁷⁴ Méthode systémique et globale qui vise à concevoir des systèmes (habitats humains, systèmes agricoles, ou autre) en s'inspirant de l'écologie naturelle (biomimétisme ou écomimétisme) et des savoir-faire traditionnels

est proposé, accompagné d'une évaluation chiffrée des travaux d'aménagement et d'un phasage de ces travaux. Si toutes les propositions d'aménagement n'ont pas été retenues par le maire, cette étude a néanmoins permis à l'équipe municipale d'avancer dans sa réflexion via des arbitrages concrets, de se projeter sur ce secteur, et surtout d'entamer une phase concrète de mise en œuvre, dans un laps de temps très court : les derniers rendez-vous de rendu de l'étude ont lieu en septembre 2018 et déboucheront sur le lancement immédiat d'un marché.

Dans le cadre des entretiens pour cette étude, Julie André rencontre Carole Devesa, de l'association « Graines de Oaï ». Carole Devesa, apicultrice amateur depuis 2015, souhaitait « passer à l'action » après une formation à la sélection et reproduction des semences paysannes⁷⁵. Elle conçoit un projet de grainothèque et contacte le maire de Gignac fin 2017, suite à la lecture d'un article dans la presse sur le projet Garden Lab. M. Amiraty la reçoit rapidement et lui propose d'intégrer le comité de suivi citoyen du projet, avant de voir plus concrètement les actions communes à mettre en place. Parallèlement, une mise à disposition de terres pour cultiver et produire des semences est évoquée, sur la Pousaraque. D'où la rencontre avec Julie André. Ces deux femmes, qui partagent une même vision de l'agriculture et une même envie de voir le projet se concrétiser, vont « beaucoup s'appuyer l'une sur l'autre ».

2.4. Le projet Garden Lab aujourd'hui

De façon affirmée, le programme d'actions est affiné au fur et à mesure des rencontres programmées ou spontanées, au regard du potentiel d'implications des différents acteurs et des validations politiques successives. Des pistes d'action sont creusées, conservées ou laissées de côté en fonction de leur faisabilité. Le dispositif reste toutefois organisé autour des 4 axes correspondants aux 4 objectifs initiaux, qui restent au fil du temps fil conducteur et référence.

GardenLab : un dispositif en 4 axes

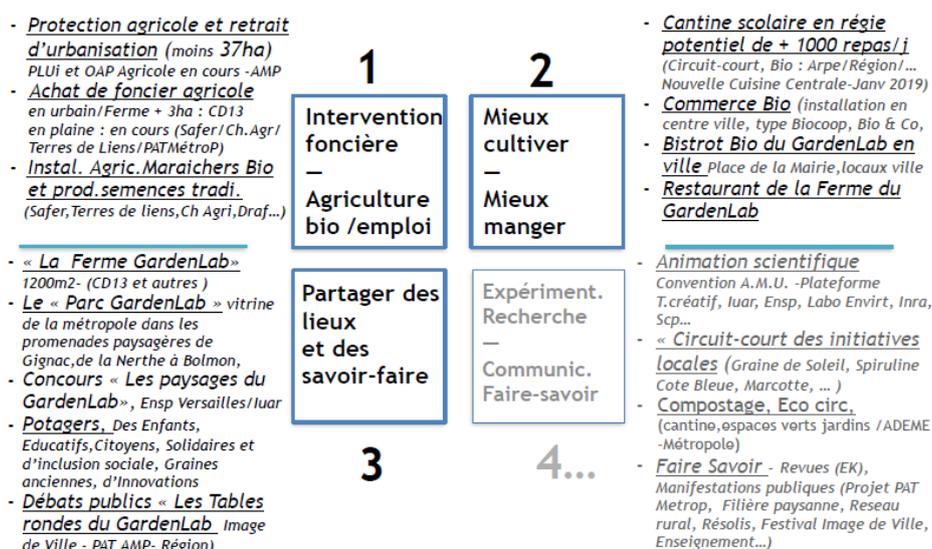


Figure 25: Le programme d'action du projet (évolutif) – Source : M. Chiappero

⁷⁵ Formation à la ferme de Sainte Marthe, dans le Loir-et-cher, où 400 espèces de semences anciennes sont cultivées par Philippe Desbrosses.

Spatialement, le cœur du projet est situé sur le secteur de Pousaraque, dont 5 ha⁷⁶ environ sont propriété de la commune. Ce secteur joue dans la ville un rôle de trame verte (garante des continuités écologiques), de coupure à l'urbanisation entre Gignac et le hameau de Laure, et d'espace d'appropriation citoyenne.

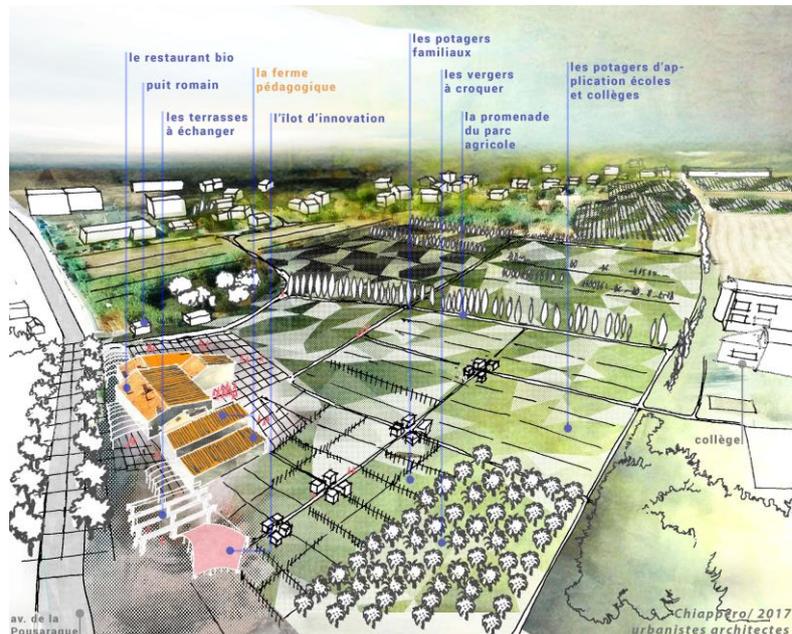


Figure 26: Proposition d'aménagement sur la Pousaraque, 2017 - Source: M. Chiappero

2.4.1. Un projet citoyen – l'agriculture comme bien commun

Très tôt, il est évident pour le maire que la préservation de l'agriculture passe par le soutien et l'adhésion des citoyens, recherchés depuis de nombreuses années à travers la communication du maire et celle de la Ville. L'agriculture est présente dans tous les discours politiques de M. Amiryty. Le journal de la Mairie, Lou Vivournet, met ainsi en exergue le rôle historique de l'agriculture et ce qu'elle peut représenter dans l'avenir de la ville dans un grand nombre de ses numéros.

Comme on l'a vu ci-dessus, la construction du projet s'est faite « en marchant », avec dans une première phase (2016-2017) un enchaînement assez rapide de rencontres en vue de construire les partenariats institutionnels, de conférences, de recherche de financement, d'exploration de pistes diverses (gestion des déchets, semences, etc.) ; cette première phase est principalement réalisée par l'équipe municipale avec l'appui de l'urbaniste-conseil. Mais **à partir de 2018, la participation active des citoyens est recherchée** : un **comité citoyen de suivi** est initié par le maire. Ce comité se réunit 3 fois en 2018, avec des méthodes dynamiques (tours de table, processus de co-construction avec utilisation de post-it). Alors que le premier comité est centré sur la présentation générale du projet, les deux suivants seront organisés sous forme d'ateliers participatifs de définition des jardins potagers partagés. Sur la base d'un travail préparatoire de collecte de bonnes pratiques réalisé par des étudiants sous la direction de M. Chiappero, une Charte des valeurs et un règlement intérieur des jardins sont élaborés. Ces réunions soulèvent un vif intérêt des citoyens, avec une moyenne de 40 participants à chacune d'entre elles et surtout des contributions actives des participants. Ces réunions ont réellement permis aux habitants de se prononcer sur ce qu'ils souhaitent voir mis en œuvre sur ces jardins et de créer une adhésion au projet de la Mairie. Pour l'instant, les jardiniers ne sont pas regroupés en association, ce qui permet

⁷⁶ Ce chiffre évolue en fonction des acquisitions en cours, qui se poursuivent toujours aujourd'hui.

à la Mairie de garder un certain contrôle sur le projet. En 2019, la dynamique est poursuivie, avec une réunion en mars 2019, et une fête à l'occasion de l'inauguration des jardins. Prévues le 30 juin, elle a malheureusement dû être annulée pour cause de canicule.

En réponse aux attentes citoyennes, le premier volet du projet à avoir été mis en place est **le Garden Lab Enfants**, un jardin pédagogique accolé à la ferme de la Pousaraque, sur une superficie de 1500 m². Aménagé par les services techniques de la ville en 2017 et inauguré en mars 2018, il permet d'accueillir les enfants du centre aéré et des écoles.



Figure 27: Le Garden Lab enfants – Crédit photo : Mairie de Gignac-la-Nerthe



Figure 28: Plantations par les enfants – Crédit photo : Mairie de Gignac-la-Nerthe

Après un an de fonctionnement, il est apparu que l'utilisation par les enfants, guidés par les animateurs du centre de loisirs, une seule journée par semaine (les mercredis) était insuffisante pour garantir un jardin productif et esthétique et donner une image positive du projet (le Garden Lab est situé lui-aussi le long de l'avenue de la Pousaraque, très fréquentée). La partie arrière du Garden Lab a été confiée à Julie André, qui y a fait pousser un potager verdoyant et bien fourni, espace test de son installation (mais encore insuffisamment visible depuis la route).



Figure 29: Le Garden Lab enfant, 2019 - Crédit photo : O. Reygnier

En complément, un nouvel accord a été trouvé : les animateurs disposent depuis avril 2019 de deux des 4 carrés jardinés à titre personnel ; ils devraient ainsi le cultiver sur leur temps libre, pendant les week-ends. En contrepartie de cet entretien, ils en retireront des légumes pour leur consommation personnelle. Le fonctionnement de cet espace n'est donc pas encore stabilisé mais la municipalité procède par essais et ajustements. La gestion par un agent municipal n'est pour l'instant pas envisagée, mais il est indéniable que le passage de l'intention à l'opérationnalisation, dès qu'il s'agit d'agriculture, requiert un fort investissement en temps et une animation.

Une cinquantaine de « jardins partagés » (en réalité plutôt des jardins potagers individuels), ont été aménagés et livrés mi-juin 2019. Ils ont été attribués à des gignacais volontaires afin de leur permettre de cultiver des fruits et légumes sur 25 m², suivant une approche bio et le recours à des méthodes de culture respectueuses des sols, en échange d'une redevance annuelle (50€ par an). Les jardins sont raccordés au Canal de Provence, chaque parcelle ayant un point d'eau

individuel⁷⁷. Chaque parcelle est dotée d'un coffre à outil en bois et l'endroit reste volontairement très ouvert, même si les jardiniers sont incités à ne pas stocker de matériel de valeur. Ce projet fait l'objet d'un fort engouement : face à la demande importante des gignacais, les 25 micro-parcelles initialement prévues se révèlent insuffisantes et sont augmentées à 50. Les potagers ont été livrés en mai 2019 et une interlocutrice dédiée recrutée (Sophie Escudero).



Figure 30: Les potagers – Crédit photo : O. Reygnier

L'accompagnement technique des jardiniers est en cours de discussion ; Julie André pourrait en assurer une partie, de manière plus ou moins rémunérée, étant sur place et notamment le week-end (et étant toujours fortement impliquée et motivée). Le maire souhaite en effet animer la dynamique et soutenir les jardiniers novices de manière à là-aussi, garantir un effet vitrine positif, les potagers ayant une très forte visibilité depuis l'avenue de la Pousaraque. En raison de la livraison quelque peu retardée, tous les potagers n'ont pas été plantés mais la dynamique est réelle, avec en juillet 2019 une fréquentation par une dizaine de personnes tous les jours en soirée.

Le **verger** attendant aux potagers, racheté par la commune, devrait devenir un espace public, avec potentiellement la mise en place d'un système collaboratif permettant la cueillette libre.

D'autres espaces se sont ouverts à la Pousaraque, avec en particulier la création d'un **jardin de semences** et d'une **grainothèque**, en partenariat avec l'association Graines de Oai. Cette association bénéficie d'un prêt à usage

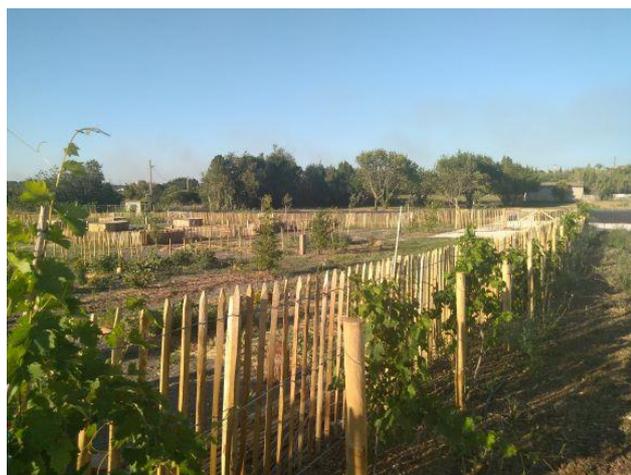


Figure 31: Les potagers, le verger en fond - Crédit photo : O. Reygnier

⁷⁷ Le paiement des consommations d'eau est encore en test ; à terme, une partie de la facture sera probablement versée par la Mairie et le reste partagé entre les jardiniers.

de trois ans sur une parcelle de 2 000 m², à la Pousaraque, et y a tout juste installé son jardin de semences (démarré en juin 2019 dès livraison des espaces potagers), dédié à la production de semences paysannes de légumes anciens. Dans l'attente du démarrage du jardin de semences, l'association a initié en 2018 des cours de jardinage dans le Garden Lab enfants. Elle est aussi à l'origine d'un festival de films sur l'agriculture : durant les comités de suivi, Carole Devesa s'est rendue compte que tous les gignacais ne percevaient pas nécessairement la finalité du projet Garden Lab, parfois vu comme « une fixette du maire » sur la Pousaraque. Elle a donc proposé au maire de renforcer la communication du projet vers les habitants, en sensibilisant sur l'agriculture de façon plus large et en montrant que d'autres communes avaient déjà enclenché des actions similaires. Le festival de films a été monté en quelques mois en partenariat avec le Rés'OGM⁷⁸, et 150 personnes ont participé aux 3 jours du festival. **L'association est donc un relai très dynamique pour la communication autour du projet.**

Lancée en mars 2019, la grainothèque est installée à l'intérieur de la bibliothèque municipale et sur la Pousaraque lors de manifestations publiques liées à l'environnement. Elle propose la fourniture aux citoyens de graines paysannes gratuites, en échange de leur retour en graine à la future floraison de la plante (principe d'échange différé, ouvert par ce biais à tous). Le jardin de semences a également été lancé, en juin 2019 ; il est situé sur une parcelle en premier plan des parcelles potagères individuelles, car son impact visuel positif est plus « garanti » du fait du portage associatif (assurant une présence journalière, par rotation des équipes) et de l'expérience en jardinage de ses membres. Cette composante du projet devrait de plus être mieux comprise par les citoyens gignacais après la diffusion de **l'émission Cash Investigation du 18 juin 2019, « Multinationales : Hold-up sur nos fruits et légumes », une enquête sur le brevetage des semences qui a rassemblé 2.4 millions de téléspectateur⁷⁹** (soit 12.1% d'audience, un très bon score considérant que le programme le plus regardé ce soir-là a atteint 16%).

Enfin, le corps de ferme de la Pousaraque (1200 m²), vitrine du projet, devrait être rénové à



Figure 32: La ferme de la Pousaraque, façade en cours de rénovation - Crédit photo : O. Reygnier

moyen terme en vue de l'installation d'un **restaurant utilisant des produits bio cultivés sur place** dans l'aile Ouest ainsi que d'un **espace pédagogique** (accueil des centres de loisirs, maison du projet et conférences) dans l'aile Est. Avant l'engagement de travaux d'aménagement intérieur, la façade a été rénovée pendant l'été 2019.

⁷⁸ Association visant à l'information citoyenne sur les OGM ainsi que la valorisation des alternatives à ces derniers

⁷⁹ Source Toutelatv.com

2.4.2. Un projet productif et économique

L'un des objectifs principaux du Garden Lab est de soutenir l'agriculture et l'emploi, en créant les conditions de l'installation de jeunes agriculteurs. Ce soutien à l'installation a été mis en place sur deux secteurs, celui de la Pousaraque et celui de Bricard ; un troisième site est en cours de conception, celui de la plaine de la Loubatière. Aucune intervention n'est pour l'instant prévue sur le secteur du Rebuty, étant exploité en viticulture sans besoin d'appui particulier.



Figure 33: Les principaux secteurs agricoles de Gignac – Source : J. André

Secteur Bricard, à l'Ouest de la commune – l'équipe municipale a réussi grâce à l'intervention de la SAFER PACA à acquérir près de 8 ha relativement regroupés. L'objectif était de proposer des îlots à la location par bail à ferme, viables économiquement, ainsi que des bâtiments d'exploitation, des logements et un peu de matériel à des agriculteurs proposant une agriculture à la fois biologique et de conservation de sol. En raison du contexte particulier du secteur Bricard, l'installation a été pensée pour un groupe d'exploitants, de façon à rompre l'isolement et à améliorer la sécurité des exploitations. La Chambre d'agriculture a été missionnée pour réaliser l'appel à candidature permettant de choisir les exploitants, après avoir déterminé les conditions de cet appel avec la collectivité (lots viables, équipements nécessaires et accès).

Suite à l'appel à candidature, deux porteurs de projets ont été retenus et accompagnés par les conseillers de la Chambre d'agriculture pour finaliser leur projet agricole et leur demande d'aide à l'installation. Deux exploitants se sont installés début 2019, pour la première, en maraîchage bio (à moyen-terme, mené en bio-dynamie), avec un élevage de poules pondeuses en complément, et pour le deuxième, en maraîchage et agroforesterie (exploitation de haies d'arbres fruitiers entre les cultures de maraîchage). Leurs profils reflètent la diversité du monde agricole d'aujourd'hui : pour l'agricultrice, il s'agit d'une reconversion professionnelle, en quête de sens ; non issue du milieu agricole (NIMA), elle faisait face depuis plusieurs années à des difficultés d'accès au foncier. Les terrains mis à disposition à Gignac représentent donc pour elle une véritable opportunité d'accéder à un foncier de qualité et à un coût raisonnable (le montant du fermage est fixé par arrêté préfectoral à un coût faible).

Pour le second exploitant, fils d'agriculteur et lui-même agriculteur de longue date, il s'agit d'une opportunité de se rapprocher de son domicile alors qu'il avait quitté le secteur pour exploiter des terres dans la plaine de la Crau. Une sorte de « retour » des agriculteurs de la plaine, à la différence près que cet agriculteur s'est converti au bio après des années en conventionnel.

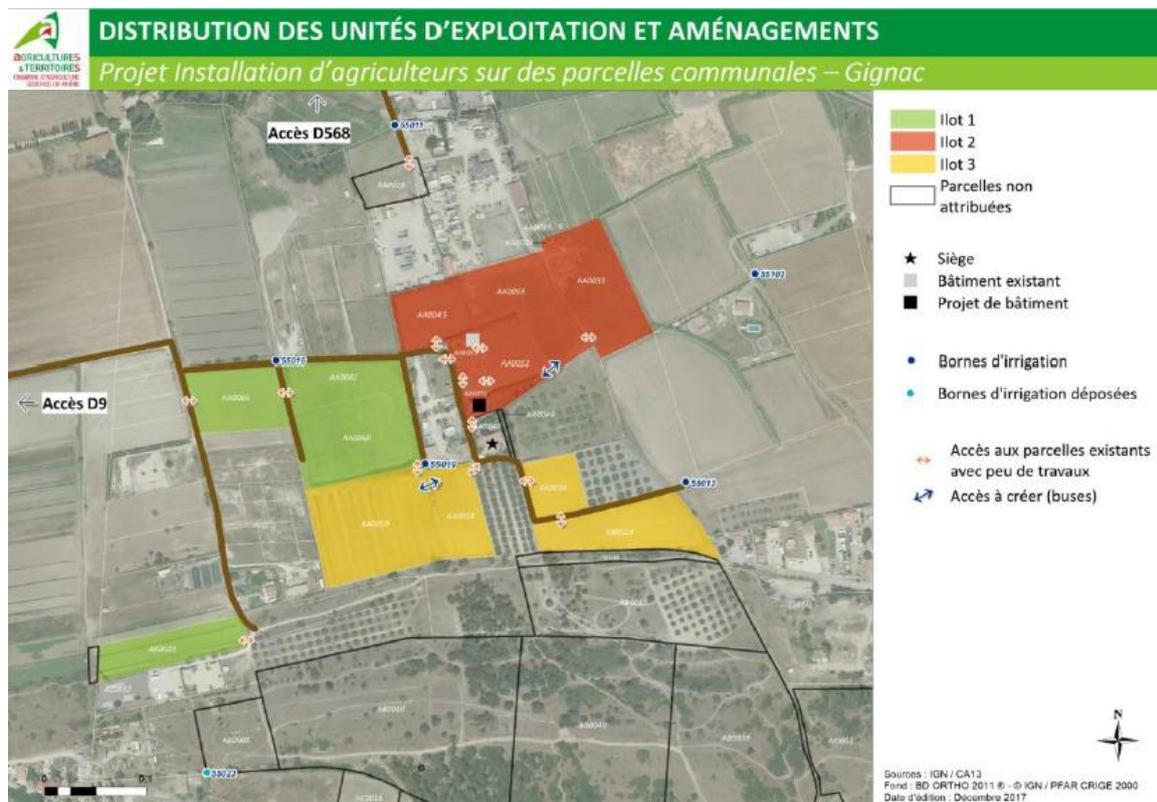


Figure 34: Lots prévus lors de l'appel à candidature sur le secteur Bricard - Source: Chambre d'agriculture 13

Ainsi qu'indiqué dans l'appel à candidature de la Chambre d'agriculture, à l'heure actuelle, un bâtiment d'exploitation (50 m²) et le garage situé sous le logement (169 m²) ont été mis à disposition des 2 exploitants. Dans un premier temps, ces bâtiments permettront de démarrer l'activité des exploitations mais la Mairie pourrait envisager la construction d'un nouveau bâtiment commun aux 2 voire à terme aux 3 exploitations. Ce bâtiment pourrait être construit sur la parcelle AA0050 (pour rappel, située en zonage A2), proche du siège d'exploitation pour éviter le mitage de la zone agricole et serait mis à disposition des agriculteurs moyennant une location (avenant au bail). La Mairie encourage fortement les exploitants à acheter le matériel en commun, via une Coopérative d'utilisation de matériel agricole (CUMA) par exemple, pour des questions d'économie financière et d'espace.

Un accompagnement technique par la Chambre d'agriculture est également financé par la commune. Cet accompagnement est clé pour la réussite du projet, dans la mesure où les services techniques d'une ville de 10 000 habitants ne disposent pas nécessairement d'une expertise en droit rural (duquel relève le bail rural) et peuvent ne pas être en capacité d'apporter des réponses rapides et adaptées aux besoins très spécifiques des agriculteurs (montage de dossiers d'aides économiques, accompagnement juridique, questions techniques ou liées à l'irrigation, etc.), ce que peut par contre faire la Chambre.

Sur la colline située au sud des îlots attribués, le maire et la Chambre d'agriculture travaillent à l'installation d'un projet de pastoralisme (élevage ovin). Pour ce faire, ils travaillent en association

avec le Centre d'études et de réalisations pastorales Alpes-Méditerranée (CERPAM), qui réalise un recensement des ressources alimentaires sur la commune (colline du Bayon, secteur du Loubatier, etc.). Une fois finalisé, un porteur de projet pourra être installé sur un parcours cohérent incluant les différents sites repérés. Dans l'attente et afin de satisfaire les besoins immédiats d'un éleveur s'étant déjà manifesté, la commune a proposé, par l'intermédiaire de la Chambre d'agriculture, un prêt à usage, qui lui permettra de faire pâturer ses bêtes sur certaines parcelles en friche du secteur de la Pousaraque. Le troupeau est encore de taille modeste (120 têtes) mais le porteur de projet est prêt à l'agrandir dès lors qu'il aura des garanties minimales sur des terres à pâturer en dehors des périodes de transhumance. Cette installation en pastoralisme est importante pour assurer l'entretien des paysages de colline, freiner la croissance végétale sur les terrains en friche et garantir la fonction coupe-feu des terres agricoles, sur une commune située en piémont de massif forestier (massif de la Nerthe). On retrouve ici la multifonctionnalité⁸⁰ de l'agriculture dans toute sa diversité.

Ces installations s'ajoutent à l'installation d'un autre maraîcher, sur des parcelles plus à l'Ouest dans Bricard, le long de la D9, sur la commune de Châteauneuf-les-Martigues. 7 ha ont été acquis par l'ancienne Communauté Urbaine Marseille Provence Métropole (MPM), via la mise en œuvre de la Convention d'Aménagement Rural (CAR) avec la SAFER PACA. 5 ha ont été attribué à cet exploitant maraîcher en 2017, les 2 ha restant étant attribué à un centre équestre voisin, afin de conforter son exploitation via des terres supplémentaires en fourrage.

En cumulant l'ensemble de ces éléments, on peut voir se dessiner « un bel impact », selon les mots d'André Villeneuve, sur la zone agricole du Bricard.

Quelques bémols néanmoins : ces conditions d'installation idéales proposées aux deux exploitants, qui laissent rêveurs, ne sont pas déployées sans raison. Les îlots agricoles sont à proximité immédiate de plusieurs parcelles occupées de façon plus ou moins légales par des gens du voyage sédentarisés ou d'autres populations, ce qui pourrait échauder des agriculteurs peu désireux de se confronter à des problèmes de voisinage. Les traces de l'occupation illégale des terres se retrouvent même directement sur les îlots proposés, puisque la parcelle AA0033 est occupée sur 2 600m² par des dépôts illégaux de terre et matériaux divers.

C'est une première phase typique avant occupation illégale complète, du fait de l'occupant des parcelles située au Nord de l'îlot. On voit là encore un geste fort du maire, qui vient occuper l'espace au maximum pour repousser les squats illégaux par tous les moyens dont il dispose, alors qu'une procédure judiciaire est en cours pour enlèvement forcé de ces dépôts.

Alors que les surfaces proposées permettaient trois installations, seuls deux projets économiquement viables ont été présentés. Les îlots initialement proposés ont été remaniés et certaines terres (environ 1 ha) restent encore disponibles, faute d'agriculteurs candidats. Cela s'explique sans doute pour partie par le caractère isolé de certaines parcelles (A80001, en bas à gauche sur le plan ci-contre), faisant craindre des coûts et temps d'exploitation élevés, mais aussi des vols. Et pour une autre partie sans doute, par la mauvaise réputation de la plaine agricole, car cette situation de manque de candidats ne se retrouve pas sur d'autres secteurs péri-urbains plus convoités comme Cuges-les-Pins. Même si une dynamique est clairement engagée sur

⁸⁰ La multifonctionnalité est un concept qui vise à prendre en compte la diversité des utilités économiques, sociales et environnementales de l'agriculture : fonction économique de production de biens et de services, fonction sociale d'occupation du territoire et d'emplois, fonction d'animation du monde rural et de transmission d'un patrimoine culturel spécifique et fonction écologique de gestion de l'environnement et d'entretien de l'espace rural. E. Landais, « Agriculture durable. Les fondements d'un nouveau contrat social ? », INRA, Courrier de l'environnement, n° 33, 1998

Gignac, les efforts colossaux consentis par le maire produiront sans doute leurs effets dans le temps long, et à condition qu'ils soient poursuivis sur le prochain mandat.

Pour M. Amiraty, ce ne sont pas les vols qui expliquent le faible nombre de candidats : « le vol de matériel, de machines-outils, cela existe aussi en milieu rural et dans des proportions similaires à ce que l'on trouve ici ». Selon lui, l'explication résiderait plutôt dans la recherche de contact avec la nature et de ruralité portée par les néo-paysans ; le péri-urbain gignacais pourrait ne pas totalement répondre à leur volonté de rompre avec la vie urbaine. En contrepartie, l'installation agricole en milieu péri-urbain peut permettre à de jeunes couples de conserver un bon accès aux services publics et de rester en contact avec leur réseau social. Beaucoup de néo-agriculteurs renoncent dans les trois à cinq ans qui suivent leur reconversion agricole justement parce que le changement de vie est trop brutal. S'installer en péri-urbain peut donc représenter une transition intéressante.

Secteur Pousaraque, au centre de la commune – Sur la Pousaraque, une agricultrice (Julie André) est en cours d'installation depuis fin 2018, avec un bail à ferme de 9 ans et un prêt à usage sur une portion de parcelle attenante à la ferme (de façon à conserver une marge de manœuvre sur les possibles évolutions de l'aménagement de la ferme, dont la programmation n'est pas finalisée). Elle bénéficie d'un accompagnement de la Chambre d'agriculture. Son projet sur 1,2 ha est un projet d'agroforesterie, avec des planches de cultures maraichères en plein champ (préparation du sol à partir de l'automne 2019 et plantations prévues au printemps 2020) entrecoupées d'arbres fruitiers, le tout avec pas ou très peu de mécanisation. **La micro-ferme en permaculture, souhaitée par M. Amiraty sera donc bien installée au cœur de la vitrine du projet, à la Pousaraque.**

Un ou plusieurs autres agriculteurs pourraient être installés sur ce secteur, au fil des acquisitions réalisées par la municipalité.

Secteur de la Loubatière, à l'Est – Sur cette plaine, le maire souhaite créer une troisième zone de projet. 15 ha de terres agricoles détenus par un riche propriétaire privé sont en friche depuis plusieurs années. La Chambre d'agriculture, en association avec Agroof, un bureau d'étude spécialisé en agroforesterie, a là-aussi été missionnée pour penser le projet agricole. La plantation d'une vaste oliveraie a été



Figure 35: Le secteur agricole de la Loubatière - Source : Géoportail

écartée, en raison d'un sol trop hydro morphe (l'olivier ayant besoin de sols secs). D'autres pistes sont à l'étude, dont le confortement de l'éleveur ovin, l'installation d'un maraîcher-arboriculteur, de jardins partagés supplémentaires (au vu de la demande non satisfaite sur la Pousaraque) ou encore d'un jardin pédagogique (considérant sa proximité avec le tissu éducatif et sportif du secteur - école, centre de loisirs, complexe sportif, parcours de santé).

2.4.3. Un projet alimentaire

Le projet Garden Lab constitue selon les mots du maire « une politique communale agricole expérimentale, dans une démarche innovante de souveraineté alimentaire » : « Certes, je sais

bien que nous n'allons pas nourrir toute la population gignacaise avec le Garden Lab, mais nous allons commencer à nous inscrire dans cette démarche modestement sur quelques terres, et au fur et à mesure l'étendre à d'autres terres agricoles communales ». L'objectif est de proposer un circuit de production et de consommation court, avec une garantie de traçabilité.

La remise en culture des terres agricoles sur Bricard, la Pousaraque et bientôt à la Loubatière a clairement un objectif alimentaire : ces secteurs devraient **fournir à terme la cuisine centrale de la commune**, qui alimente quatre écoles maternelles, trois écoles primaires et un foyer de seniors, soit 1 000 repas par jour, afin que les produits agricoles biologiques et locaux se retrouvent dans les assiettes des habitants, et notamment des écoliers. La cuisine centrale est en régie municipale et soumise au code des marchés publics ; les modalités administratives qui permettront de favoriser l'achat local doivent donc encore être affinées.

Dans un objectif de mise en place de circuits courts, la Mairie prévoit également la création d'un **point de vente collectif**, dans un local détenu par la commune et proposé aux agriculteurs pour écouler une partie de leur production. Ce point de vente devrait bénéficier aux nouveaux exploitants installés mais aussi bien sûr aux exploitants déjà présents sur la commune, dont une partie avait manifesté son intérêt pour ce type de commercialisation. Ce local sera situé en centre-ville, proche des commerces de proximité et d'un parking, afin de favoriser dans le même temps la redynamisation du centre-ville.



Figure 36: Site proposé pour le point de vente collectif - Crédit photo : O. Reygnier

Une première réunion a été organisée en mars 2019 avec l'ensemble des exploitants implantés sur la commune, la Mairie et la Chambre d'agriculture. Un conseiller spécialisé en vente en circuits courts, M. D'Ortoli, a présenté le concept du magasin de producteurs et les clés de réussite. Face à l'intérêt des participants, une seconde réunion s'est tenue le 1^{er} avril 2019, avec néanmoins déjà quelques retraits d'agriculteurs, durant laquelle des modalités concrètes de montage d'un magasin (exemples de statuts, investissements de départ, etc.) ont été présentées. Selon M. D'Ortoli, l'une de ces clés est que la démarche soit initiée par des exploitants se connaissant,

collaborant déjà ensemble via des échanges de services, bref, où la confiance mutuelle est préalable à la mise en place du point de vente. L'un des facteurs majeurs d'échec dans les magasins de producteurs est le facteur humain. A l'issue de cette seconde réunion, il est apparu assez clairement que les exploitants, qui se ne connaissaient pas, auraient du mal à investir ensemble du jour au lendemain, alors que la Mairie demandait aux participants de se positionner d'ici la fin du mois d'avril. Une solution intermédiaire a été trouvée sous l'impulsion de Thibault Beysson, l'un des deux exploitants récemment installé sur Bricard, qui proposera un système de précommande par texto, sans création d'association dédiée dans un premier temps. Le magasin devrait ouvrir en septembre 2019. Cette situation souligne d'une part qu'il est complexe d'imposer un rythme rapide au monde agricole et d'autre part que **les néo-agriculteurs peuvent agir en complémentarité avec des agriculteurs plus traditionnels, en portant ici l'adoption de pratiques collaboratives.**

Tous ces éléments font du projet Garden Lab un **mini Projet Alimentaire Territorial de fait**, qui s'insère dans le Projet Alimentaire Territorial (PAT) plus large en cours de construction à l'échelle de la métropole Aix-Marseille-Provence et du Pays d'Arles⁸¹. Premier projet métropolitain conduit à l'échelle du département, le PAT s'appuie sur les atouts du territoire : 1/3 du territoire est agricole, 1^{er} territoire bio de France (25% des surfaces cultivées en bio ou en conversion contre 7% en moyenne nationale), 1^{er} producteur français de tomates, courgettes, pêches et nectarines, olives et riz, deux MIN (Arnaux et Chateaufort-Provence), de nombreux AOC et AOP, etc.



Figure 37: Spatialisation des productions agricoles à l'échelle du PAT – Source : AGAM-AUPA

La Métropole Aix-Marseille-Provence et le Pays d'Arles représentent **deux espaces de production agricole et de consommation complémentaires** avec d'un côté 92 % des habitants et 40 % des surfaces agricoles, et de l'autre côté, 8 % de la population et 60 % des surfaces agricoles. Partant de ce constat, le PAT a été construit en regroupant ces deux collectivités, c'est-à-dire à l'échelle du département.

De ce fait, c'est aujourd'hui

le PAT le plus ambitieux de France en termes de superficie, de population et d'enjeux. Il doit permettre la co-construction par une multitude d'acteurs d'une politique agricole et alimentaire globale qui réponde à 6 enjeux :

- **Economie et emploi**

Permettre aux producteurs de mieux-vivre de leur activité / favoriser l'installation d'agriculteurs et la création d'emplois / structurer et consolider les filières

- **Urbanisme et aménagement**

Préserver et dynamiser le foncier agricole afin de maintenir le potentiel productif

- **Environnement**

Favoriser l'évolution des modes de production vers des pratiques plus respectueuses de l'environnement / réduire l'empreinte carbone de nos assiettes

- **Nutrition, santé et accessibilité sociale**

Faciliter l'accès pour tous à une alimentation saine, de qualité et locale / lutter contre le développement des problèmes de santé publique liés à l'alimentation

- **Identité, patrimoine alimentaire, culturel et touristique**

Valoriser le patrimoine agricole, alimentaire, gastronomique et paysager du territoire

- **Innovation**

Favoriser les innovations sur toute la filière alimentaire / encourager l'expérimentation et diffuser les savoirs / mettre en synergie la recherche et l'entrepreneuriat

Mais la taille de ce méga-PAT, regroupant 121 communes, paraît à certains observateurs complexe à manipuler, de par le nombre extrêmement élevé d'acteurs à coordonner, et

⁸¹ Le Pays d'Arles est un Pôle d'Equilibre Territorial et Rural (PETR)

relativement peu adaptée au « penser local », à la base de tout PAT. La démarche est conduite de façon très macro et très politique. Le projet Garden Lab peut, en complément, offrir une application plus concrète et plus locale à cette approche : M. Amiraty propose un projet-modèle sur la question de la préservation du foncier agricole (2^{ème} enjeu du PAT) et prochainement sur l'alimentation des cantines et la vente en circuits ultra courts, **sujets sur lesquels la métropole ne pourra se passer de penser à une échelle communale, et où les maires seront des relais indispensables pour la continuité de l'action publique.**

2.4.4. Un projet paysager

L'ensemble de la plaine de Châteauneuf-les-Martigues, constitue une campagne progressivement grignotée par l'urbanisation, où alternent haies de cyprès, champs, serres, entrepôts et lotissements. L'agriculture a donc un rôle à y jouer pour préserver les paysages et cette fonction sera pleinement mobilisée dans l'ensemble du projet Garden Lab.

A la demande du maire, le projet inclut dès 2017 une dimension paysagère importante, qui va répondre à sa préoccupation de garantir un cadre de vie de qualité aux habitants. Au cours d'un déplacement, il découvre un paysage de vallée agrémenté de jardins potagers et est dès lors « persuadé qu'il est possible de composer des paysages magnifiques à partir de jardins potagers ». C'est cette évocation qu'il va chercher à recréer sur le secteur de la Pousaraque. Il effectue des recherches et visite des jardins potagers dans la région, notamment à Miramas, sans trouver d'expérience conforme à ses attentes. Après des esquisses réalisées par Michel Chiappero d'abord, puis Julie André, une paysagiste expérimentée, Sylvie Lalot, est recrutée pour réaliser l'aménagement des jardins potagers de la Pousaraque.



Figure 38: Aménagements paysager autour du puits, la Pousaraque - Crédit photo: O. Reygnier

Son idée centrale est de valoriser et d'encadrer le point de vue vers deux belles perspectives, parfois cachées par les cannes de Provence ; une vue au nord sur les collines de la Fare-les-Oliviers et une vue au sud vers Roquebarbe. Les espaces ont ainsi parfois été ouverts, afin de créer une séquence paysagère singulière, ou refermés, afin de guider et d'encadrer le regard. La

présence de l'eau (un puits rénové, deux grands ruisseaux qui longent les parcelles) a été valorisée et des promenades aménagées aux abords des potagers et à travers les champs.

Dans le même temps, le projet va chercher à valoriser la situation géographique de Gignac, située à la fois en piémont de la chaîne de la Nerthe et à 2 km des étangs de Berre et Bolmon. Un parcours de promenades paysagères est conçu, et place la Pousaraque en position de point-relais entre ces deux sites naturels métropolitains. Le site est également relié au GR2013, sentier de randonnée emblématique de la métropole et aux principaux points d'intérêt de la commune : les Moulins du Bayon à l'Ouest, la Chapelle St Michel dans la Nerthe et le parcours sportif municipal à l'Est. Si ce volet du projet n'a pas pour l'instant été mis en œuvre, une grande partie des cheminements esquissés ci-dessus ont été repris dans le PLUi (notamment dans la carte du PADD p.82 et dans l'OAP Garden Lab).



Figure 39: Parcours de promenades paysagères - Source : Michel Chiappero

2.4.5. Un projet social

La dimension sociale du projet est encore en cours de réflexion avec le centre communal d'action sociale (CCAS) et le Secours Populaire. Le maire imagine des jardins d'inclusion sociale, de façon à ce que « tout le monde, même les plus vulnérables, puisse manger de manière plus équilibrée » mais leur mise en place n'est pas encore opérationnalisée.

2.5. Partenariat & moyens

Suite à une phase de préfiguration (cf. 2.2.) très ouverte et participative, un certain nombre de partenaires ont pu être associés au projet. Les services de l'Etat, via **la DREAL**, ont été fortement associés en début de projet, via un financement et de l'appui-conseil.

Le **Département** des Bouches-du-Rhône est un partenaire clé du projet. Il mène une politique agricole volontariste depuis une vingtaine d'années, avec un budget annuel de plus de 10 millions d'€ et divers dispositifs de mise en œuvre comme les aides agricoles (aides à

l'installation, aides aux CUMA), le Fond départemental de gestion de l'espace rural (FDGER, qui finance de l'hydraulique agricole et de mesures agro-environnementales) ou encore la plateforme Agrilocal¹³. Concernant le projet Garden Lab, **il finance 60% de l'ensemble des investissements liés aux acquisitions foncières, via le Contrat départemental de développement et d'aménagement (CDDA)**. Ce contrat pluriannuel, signé pour la période 2015/2019, encadre la réalisation d'un programme de travaux, dont le montant global s'élève à 29 millions d'euros, pour une subvention totale de près de 18 millions (60% du coût total). Ce programme inclue des aménagements d'espaces publics et des travaux de voirie, la construction de deux groupes scolaires et d'une cuisine centrale, et de nombreuses acquisitions foncières (urbaines comme agricoles). Cette source de financement est réellement indispensable à la commune, qui n'aurait pas pu mener à bien le projet sans cela.

La **Région Provence Alpes Côte d'Azur** vient elle aussi en appui en projet, avec un financement de 250 000 € apporté à l'acquisition de la ferme de la Pousaraque et un financement pour celle de la ferme du secteur Bricard. Après un focus longtemps porté sur l'économique, Renaud Muselier, Président de Région, a fait de la transition écologique la priorité politique de cette collectivité en 2017, avec un Plan climat intitulé « une COP d'avance » et une réorientation substantielle des financements en fonction d'une grille de lecture « transition écologique ». M. Amiraty a fortement apprécié cet appui : « J'ai été très agréablement surpris par la façon dont Renaud Muselier a mis en évidence la question agricole dans la politique régionale ; cela dit bien que droite et gauche, cela ne veut plus rien dire, on se juge maintenant sur les valeurs essentielles. »

La **Métropole AMP** est un partenaire essentiel même si elle intervient dans un contexte financier contraint. Si la Métropole n'est pas un partenaire financier majeur, la collaboration reste étroite entre les deux collectivités, via des appuis opérationnels majeurs : la **Convention d'Aménagement Rural** comme la **Convention d'Intervention Foncière avec la SAFER** sont gérées par la Métropole, qui supporte les coûts fixes associés aux deux conventions. Les acquisitions foncières ont ainsi été réalisées en étroite collaboration entre la commune et la Métropole. Les équipes métropolitaines ont fourni une ingénierie pour le montage de la ZAP et participent à ses comités de pilotage. L'implantation sur les terres agricoles de Gignac d'un espace-test agricole métropolitain, sur le modèle des couveuses d'entreprises, est également en discussion.

A noter que malheureusement, le coût global du projet n'a pas été communiqué dans le cadre de la présente recherche.

Alors que l'étalement urbain a chassé l'agriculture productiviste toujours plus loin, le projet Garden Lab porté par Gignac est **représentatif de la volonté des collectivités territoriales d'œuvrer à l'avènement d'une autre agriculture**, « une agriculture de proximité susceptible de répondre aux besoins des populations qui l'environnent ».

Il regroupe autour d'un maire hors du commun, un partenariat institutionnel large, articulant des acteurs opérationnels (SAFER PACA, Chambre d'agriculture des Bouches-du-Rhône), des financeurs (Conseil départemental des Bouches-du-Rhône, Région PACA, Métropole AMP), mais aussi un nouveau type d'acteurs, moins traditionnels et plus urbains (urbaniste, programmiste, associations, néo-agriculteurs) : **car en péri-urbain, pour réconcilier l'agriculture et la ville, il faut bien sûr des urbains, capables d'inventer des réponses aux nouvelles attentes sociétales**. Comme le dit avec humour l'un des personnes interviewées, « les agriculteurs sont

parfois bicéphales ; ils sont exploitants mais ils sont aussi propriétaires fonciers » et en tant que tels, peuvent eux-mêmes œuvrer à la fin de la vocation agricole d'un terroir. La ville doit alors intervenir pour protéger l'agriculture. Mais les choses sont-elles aussi simples ?

Que nous dit ce projet sur les relations ville-agriculture ? Monique Poulot, ainsi que brièvement évoqué dans l'introduction (p.1) distingue trois modèles de relations ville-agriculture⁸².

Le premier modèle correspond à une « mise en défens » de l'agriculture face à l'étalement urbain par tous les moyens, qui « a longtemps représenté la réponse (la seule ?) de l'agriculture – et de la ville ». Les projets défensifs, portés par le milieu agricole, sont symbolisés par les zones d'activité agricole développées dans les années 1970, principalement en Ile-de France, « pendant des zones industrielles qui fleurissent à la même époque, offrant des normes d'aménagement assez semblables ». Monique Poulot analyse le cas de la zone maraîchère de Cergy-Bas. Selon la logique fonctionnaliste de l'époque, ces zones sont closes voire cachées, dans une « logique de séparation d'avec la ville ». Même si elles ont été fonctionnelles et économiquement viables, ces zones, méconnues des citadins, sont vécues par les agriculteurs comme « mises à distance » et ignorées. Délaissant les circuits courts et ne rendant aucun service aux citoyens, leur pérennité est remise en question régulièrement par les élus : la protection sans « intégration territoriale » semble ne pas garantir pas la pérennité de l'agriculture. Cette mise en défens est aussi à l'origine des ZAPs, même si celles-ci, de par leur processus de création, vont donner lieu à un dialogue entre la collectivité et le monde agricole.

Le deuxième modèle regroupe les relations dans lesquelles l'agriculture est « mise en scène » et « revendiquée » par la ville, avant tout dans ses dimensions paysagères ou récréatives. Issue de ce que Pierre Donadieu nomme les « fortes dispositions paysagistes » des sociétés occidentales, la mode des « parcs de campagne »⁸³ est illustrée par certains parcs naturels régionaux dans lesquels une agriculture idéalisée est muséifiée à travers ce que Monique Poulot décrit comme de « véritables mises en scène agricole-paysagères », ou plus crument « des simulacres » pour Nacima Baron-Yellès. Une autre illustration est celle des projets de « conservatoire vivant d'activités agricoles aux portes de la ville dense » comme le Parc départemental des Lilas, à Vitry-sur-Seine dans lesquels les dernières exploitations horticoles et maraîchères, largement protégées par la commune, côtoient les témoignages de l'horticulture ancienne dans le Conservatoire des roses. Cette agriculture à fortes dimensions patrimoniales et identitaires est toutefois pour Monique Poulot « fort éloignée de l'agriculture réelle », à tel point « qu'elle fonctionne parfois sans agriculteurs », avec des salariés d'entités publiques ou des bénévoles, comme dans le cas des jardins familiaux. Les représentations que lui associent les résidents « témoignent d'une grande méconnaissance de l'activité agricole et de ses conditions d'exercice » ; les résidents attendent en effet des agriculteurs des paysages esthétiques quand les agriculteurs cherchent avant tout à aménager pour « gagner en efficacité et vivre de leur travail ». L'absence prolongée de couverture végétale pour les cultures annuelles est perçue comme une non-appropriation de l'espace par les agriculteurs et de manière générale, l'agriculture a du mal à exister « comme activité économique à part entière ayant des contraintes particulières et réclamant un espace support ». Enfin, dernière évolution récente, l'agriculture conçue « comme une réserve d'espaces ouverts naturels et un ancrage valorisant pour des populations hyper mobiles en quête d'identité » est instrumentalisée pour définir un espace en opposition à l'agglomération dominante voisine. « Certains territoires agricoles s'imposent ainsi

⁸² « Des arrangements autour de l'agriculture en périurbain : du lotissement agricole au projet de territoire : Exemples franciliens », Monique Poulot, Vertigo, Volume 11 Numéro 2, septembre 2011, p. 2-20

⁸³ Pierre Donadieu, André Fleury, « L'agriculture, une nature pour la ville ? » In: Les Annales de la recherche urbaine, N°74, 1997. Natures en villes. p. 36

comme des lieux d'élection de l'économie résidentielle (proximité d'espaces boisés, abords des rivières, points de vue sur des formes vallonnées...) » et favorisent de nouvelles formes de ségrégation socio-spatiale. Ce modèle, dans lequel les élites du périurbain s'accaparent largement l'agriculture, fait fuir des agriculteurs découragés.

Un troisième modèle est en train d'émerger, qui repose sur une agriculture partagée entre les agriculteurs et les résidents, « sous une forme attentive à concilier des logiques économiques et territoriales, agricoles et paysagères, dans un souci de respect des grands équilibres naturels et de garantie de la santé et de la sécurité publiques ». Monique Poulot analyse l'exemple des programmes agri urbains de la Région Ile-de-France, caractérisés par de très grandes superficies agricoles (seuil de 2 000 hectares en grande culture, 300 hectares en maraîchage et horticulture et 50 hectares de serres) et un réseau dense d'exploitations (échanges, services, et relations de commercialisation), deux conditions jugées nécessaires pour un dynamisme de l'agriculture. Avec cette envergure-là, l'agriculture a une « réelle participation à la vie de la commune », qui légitime sa prise en compte dans le projet de territoire, projet qui « nécessite toutefois une mise en convergence des représentations de tous ». Les aménagements permettent aux résidents de cheminer dans les espaces agricoles mais cet usage récréatif de l'espace agricole « est aussi l'occasion d'expliquer, de faire comprendre l'agriculture et ses modalités d'occupation de l'espace, et partant de les faire respecter. » En échange de la jouissance des paysages et d'un cadre de vie de campagne, les urbains sont appelés à soutenir les projets agricoles (achat d'alimentation en circuits courts mais aussi d'énergie avec la mise en place de chaufferies biomasse alimentant le territoire). Un équilibre doit donc s'instaurer entre les deux types d'usagers de l'espace : « si les agriculteurs en sont désignés comme les acteurs principaux, la réussite du projet appelle un engagement de tous pour respecter l'espace agricole et assurer une rentabilité économique aux nouveaux ateliers agricoles. »

Le projet Garden Lab ne relève pas d'un modèle défensif. Il n'est pas porté par la profession agricole, qui a assez largement fui ce territoire. Il n'est spatialisé dans une zone dédiée à l'agriculture et aménagée spécifiquement pour cette activité, et surtout il n'est pas coupé de la ville. A l'opposé de cette logique, les zones agricoles mises en valeur par le projet sont réparties partout dans la ville, et le choix est fait de montrer ce retour de l'agriculture via une vitrine agricole située en son cœur et très fréquenté.

On retrouve par contre sur Gignac des éléments du second modèle. La logique d'action initiale, avant formulation du projet, est assez proche de celle à l'œuvre à Vernouillet en Yvelines où une ZAP a été mise en place en 2007 : cette ZAP s'inscrivait dans « le choix réaffirmé sur la longue durée de la commune de demeurer semi-rurale en contexte périurbain, avec l'objectif de reconquérir des friches inesthétiques et envahies par des gens du voyage ». C'est ce qui caractérise le projet de Gignac sur la période de 2010 à 2016. Le refus des logements sociaux pendant plusieurs années témoigne aussi d'une certaine volonté de maintien de l'entre soi, dans le petit village provençal idéalisé. A partir de 2017, la dimension paysagère de l'agriculture devient prépondérante : le maire évoque facilement le fait qu'il a été profondément inspiré par un paysage de potagers en Savoie, et il est très attaché à la dimension paysagère du projet. L'aménagement tout comme l'animation des potagers partagés sont confiés à des paysagistes (Sylvie Lalot et Sophie Escudero). On retrouve aussi cette idée « d'agriculture sans agriculture », avec des associations et des particuliers intervenant sur la vitrine du projet à la Pousaraque.

Pour autant, le maire a su faire évoluer sa vision au fil du temps. Si la dimension paysagère reste encore forte dans le projet, dans une réponse aux attentes des résidents, elle n'est toutefois pas la seule dimension. Le Garden Lab est un projet multi-facettes et extrêmement complet, au sens où il mobilise pleinement les différentes fonctions que peut remplir l'agriculture : fonction

économique bien sûr mais aussi sociale, paysagère, environnementale, alimentaire... Il s'insère pleinement dans ce que Monique Poulot appelle « le paradigme triomphant du développement durable qui affirme la multifonctionnalité de l'agriculture, reconnue activité économique, environnementale et sociale œuvrant à l'aménagement du territoire »⁸⁴. La dimension économique représente une part importante du projet, avec de l'intervention foncière, la reconstitution à long terme d'îlots économiquement viables, l'installation d'exploitants réalisée avec la Chambre d'agriculture, la prise en compte des débouchés économiques avec une aide à la commercialisation, bref une réelle reconnaissance de la dimension économique de l'agriculture. Cette volonté se heurte toutefois à la réalité actuelle de l'agriculture : les agriculteurs ne se révèlent pas aussi collaboratifs que les urbains, ce qui traduit une certaine méconnaissance du fonctionnement du monde agricole où les relations de confiance sont longues à bâtir, et « le profil d'agriculteur recherché par la collectivité (souvent en circuit court et/ou en bio) traduit souvent une attente sociale en inadéquation avec l'offre agricole environnante »⁸⁵. Une meilleure connaissance réciproque est encore à bâtir mais rappelons que le projet Garden Lab a été formulé et existe donc en tant que tel uniquement courant 2017 (depuis moins de deux ans) ; il est encore jeune, en construction selon un mode agile souhaité par l'équipe municipale qui lui permet d'évoluer rapidement. Il s'oriente en tout cas clairement vers la troisième voie, celle d'une agriculture partagée qui bénéficie à la fois aux agriculteurs et aux citoyens.

⁸⁴ « Agriculture et acteurs agricoles dans les mailles des territoires de gouvernance urbaine : nouvelle agriculture, nouveaux métiers ? », Monique Poulot, *Espaces et sociétés* 2014/3 no 158, p. 14

⁸⁵ « Les collectivités locales à la recherche d'une agriculture de proximité », Xavier Guiomar, *GREP* « Pour » 2011/2 No 209-210, p. 174

PARTIE 3 – LES OUTILS DE L'URBANISME AU SERVICE DU PROJET AGRICOLE

L'élaboration du PLU intercommunal, réalisé à l'échelle de l'ancienne communauté urbaine Marseille Provence Métropole devenue Territoire Marseille Provence, est lancée en mai 2015. Le projet arrêté en juin 2018 devrait être approuvé en décembre 2019. Le PLUi va fournir au maire une **formidable opportunité, à la fois politique**, à travers l'affirmation du projet dans un document de planification clé, le PADD, **et opérationnelle**, avec la traduction réglementaire de la protection des terres agricoles dans le zonage et règlement. Cette opportunité sera de plus exploitée sans investissement de la commune, la démarche de planification étant entièrement financée par la Métropole AMP.

3.1. Règler le foncier : le PLUi

3.1.1. Le PADD du PLUi

Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable du PLUi du Territoire Marseille Provence, débattu dans les 18 communes-membres, et fin 2016 en Conseil de Territoire, présente des orientations stratégiques globales à l'échelle du territoire dans le « cahier global », qui sont ensuite déclinées dans les 18 communes, via des « cahiers communaux », permettant ainsi à chaque commune d'exprimer son projet politique particulier, en cohérence avec la stratégie territoriale globale.

Dans le cahier global, on peut voir que, juste après une première orientation sur le positionnement stratégique du Territoire, visant à conforter son attractivité en France et en Europe, **la deuxième orientation majeure du PADD porte sur « l'écrin vert et bleu préservant le cadre de vie »**. Dans cette orientation, la préservation des terres agricoles occupe une place importante, au même titre que la préservation de la biodiversité et des paysages. Les auteurs rappellent en premier lieu que malgré ses nombreux atouts, l'agriculture locale est fortement confrontée à la consommation d'espaces : « les terres agricoles cultivées ou en friche représentent aujourd'hui un peu plus de 4% du territoire ». Le PADD affirme alors que « l'agriculture du territoire doit être protégée, et la consommation des terres interrompue », au vu de son caractère multifonctionnel et des multiples services qu'elle rend : « Les terres cultivées assurent ainsi aux côtés d'une fonction économique, des fonctions environnementales, notamment en contribuant aux continuités écologiques, et paysagères, en offrant des paysages ouverts et diversifiés, ainsi que des fonctions sociales. Celles-ci sont particulièrement prégnantes dans un contexte urbain et périurbain ; les terres cultivées permettent de développer les circuits courts, de constituer des espaces pédagogiques ou encore des jardins familiaux. De plus, l'agriculture contribue largement à la protection contre les risques et notamment contre les feux de forêt, par l'entretien des paysages ouverts, et contre l'inondation en facilitant l'absorption d'eau et en offrant des espaces de rétention d'eau.⁸⁶ »

Le PADD va même plus loin que la protection, en parlant d'une « affirmation de sa dynamique agricole », via des « projets d'extension agricoles porteurs d'intention de développement dans les domaines de la viticulture, du sylvo-pastoralisme, ou du maraîchage, notamment à Gignac-la-Nerthe, Marseille, Ceyreste, Cassis, Roquefort-la-Bédoule et la Ciotat. ». **La commune de Gignac est citée à plusieurs reprises en exemple**. Un peu plus loin dans le document, lorsqu'il

⁸⁶ PADD, projet de PLUi arrêté, Territoire Marseille Provence, juin 2018

est question de l'agriculture de plaine, confrontée au mitage et à la pression urbaine, le projet Garden Lab est exposé : « Sur le territoire de Gignac-la-Nerthe, le projet de développement de l'agriculture urbaine engagé permettra de préserver voire de développer les terres cultivées, de valoriser l'activité agricole et ses atouts pour la qualité de vie urbaine et de constituer un démonstrateur d'innovation à l'échelle métropolitaine. »

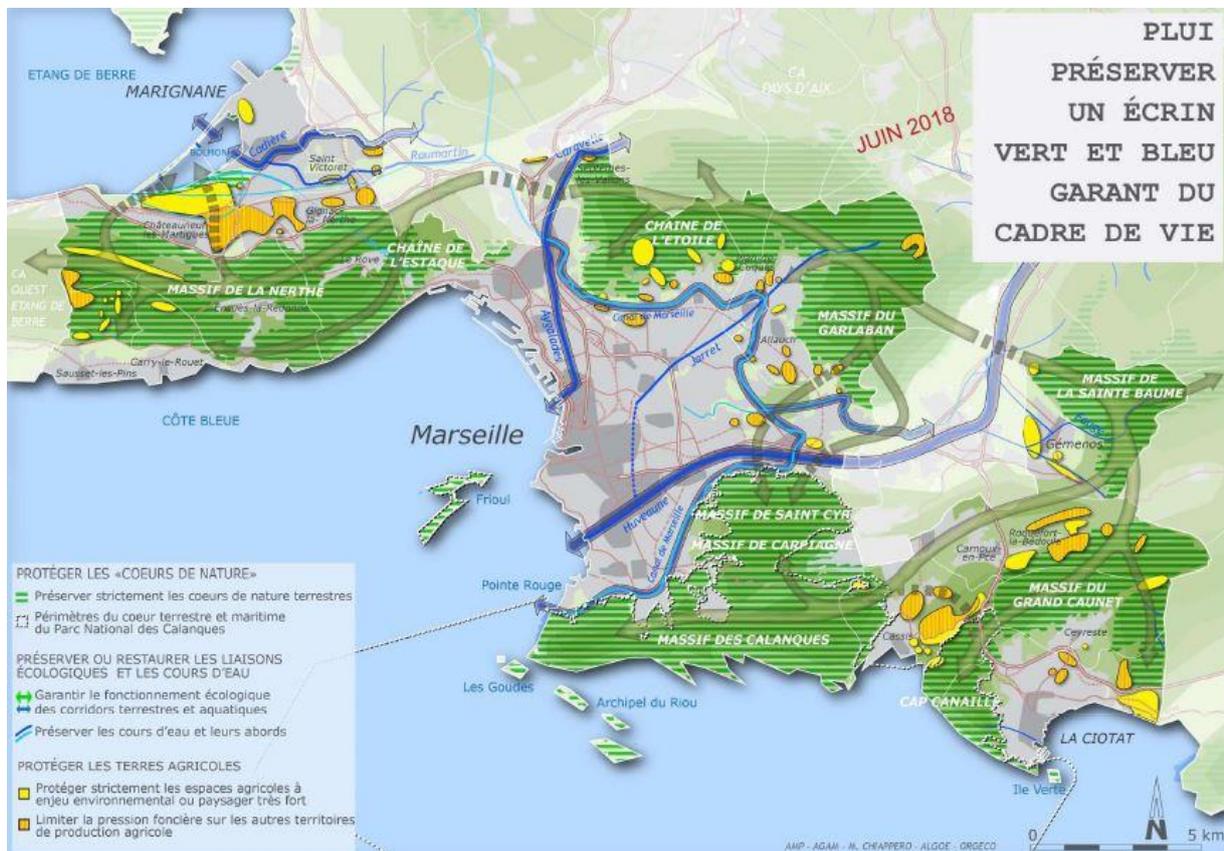


Figure 40: les espaces naturels et agricoles, PLU, Territoire Marseille provence - Source : AMP - AGAM – M. Chiappero – ALGOE - ORGECO

Le cahier communal dédié au projet politique de Gignac-la-Nerthe est construit autour d'un « choix de développement économique cohérent avec la préservation et la valorisation de ces terres agricoles ». « Le développement résidentiel (particulièrement au sein de son entrée de ville autour du projet de Boulevard Urbain multimodal) » sera « assumé dans le respect des richesses naturelles et agricoles du territoire ». On peut donc lire dans ces pages⁸⁷ **un projet de ville moyenne, en péri-urbanité d'une grande métropole, qui porte son développement économique** (poursuite du développement des espaces économiques sur la zone d'activités du Billard, en lien avec le technopole des Florides à Marignane et la requalification du site des Aiguilles), **des projets de mobilité** (un boulevard urbain multimodal sur le RD 368, le développement d'un réseau de mobilité douce, une meilleure connexion avec la gare du Pas-des Lanciers), **et un développement de son habitat** (accueil de 700 habitants, avec du logement social en lien avec le Contrat de Mixité Sociale), **mais sans consommer d'espaces naturels ni agricoles**, les capacités constructives existantes en milieu urbain étant privilégiées, et les risques de nuisance, nombreux sur la commune, étant pris en compte.

⁸⁷ PADD, projet de PLU arrêté, Territoire Marseille Provence, juin 2018, p. 78 à 81

Sous l'axe « Pour un écrin vert et bleu préservant le cadre de vie », décliné au niveau communal, le PADD affirme la volonté politique de « préserver les liaisons écologiques locales entre la Chaîne de la Nerthe et la commune, au niveau des espaces agricoles existants de la plaine agricole de Bricard/Bayon, de la Loubatière et de Rébuty », de « Protéger la qualité paysagère des buttes...et valoriser les points de vue qu'offrent ces buttes sur le territoire et sur l'étang de Berre » et de « protéger les terres agricoles, constitutives de l'identité communale, et valoriser leur potentiel pour développer une économie agricole de proximité en s'appuyant sur le projet innovant « Garden Lab » ».

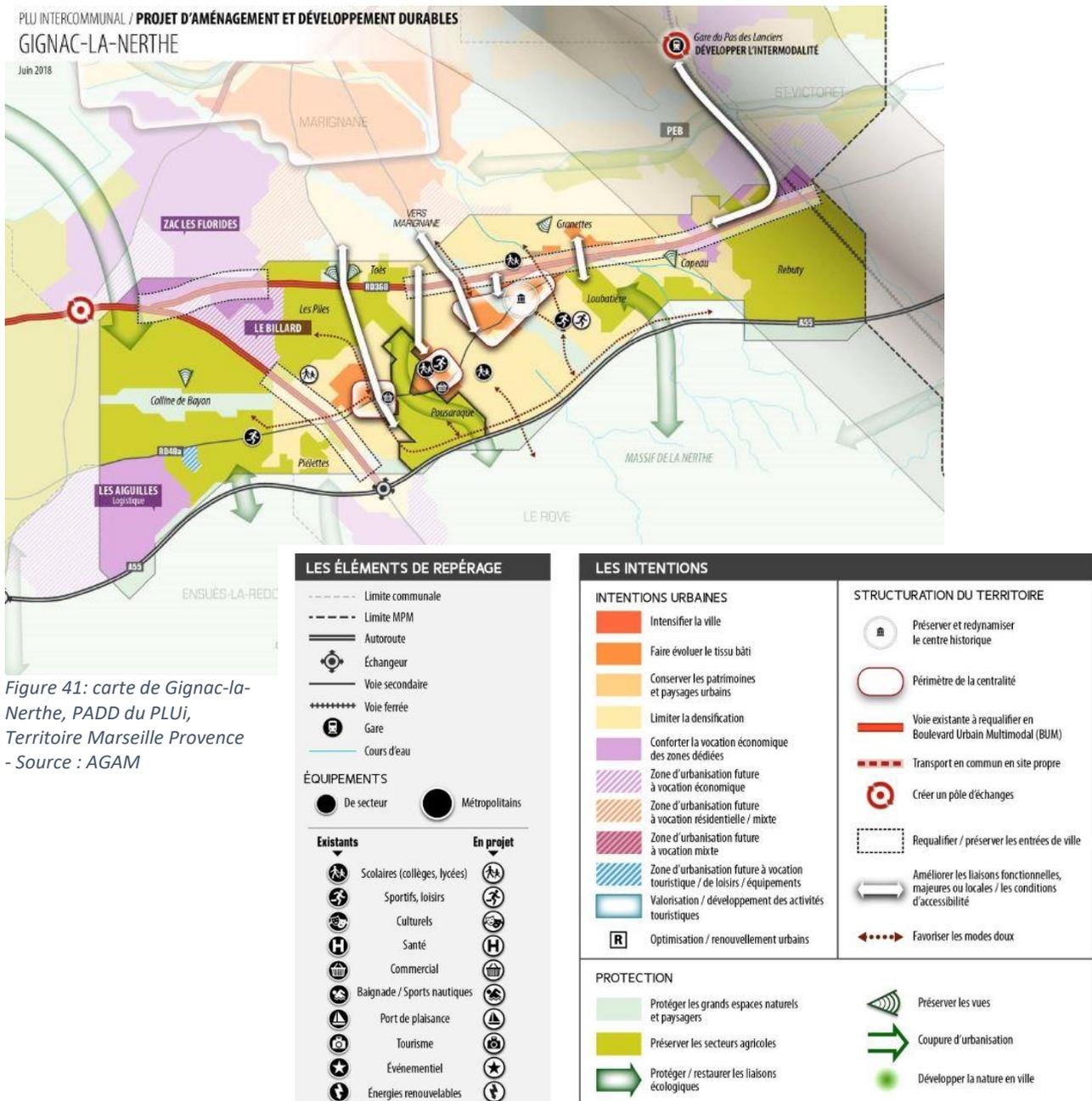


Figure 41: carte de Gignac-la-Nerthe, PADD du PLU, Territoire Marseille Provence - Source : AGAM

Les jalons garantissant la mise en œuvre du projet sont donc on ne peut plus clairement posés dans ce PADD volontariste, qui de surcroît est conforté par des orientations très proches dans la stratégie territoriale globale du territoire.

3.1.2. Le zonage A

Dans le cadre du PLUi, la Chambre d'agriculture est mandatée par la Métropole AMP pour réaliser un diagnostic agricole sur l'ensemble du territoire. En 2016, le territoire communal est donc passé à la loupe par les équipes de la Chambre, et les zones agricoles font l'objet d'une étude minutieuse en vue de leur classement en A ou non dans le PLUi. La valeur des terres agricoles de la commune de Gignac est réaffirmée et donne lieu à des échanges rapprochés entre le maire et la Chambre.

A ce moment-là, les propriétaires privés détenant les terres du secteur Pousaraque sont déjà en discussion depuis plusieurs années avec des promoteurs immobiliers et un projet de 300 logements a été esquissé en lien avec un promoteur montpelliérain et un promoteur national. Au sein de l'équipe municipale, des discussions ont lieu ; le maire tranche en 2016 : après 11 années en zonage A urbaniser, les 37 ha du secteur Pousaraque sont rebasculés en zone agricole (1 dans la carte ci-dessous).

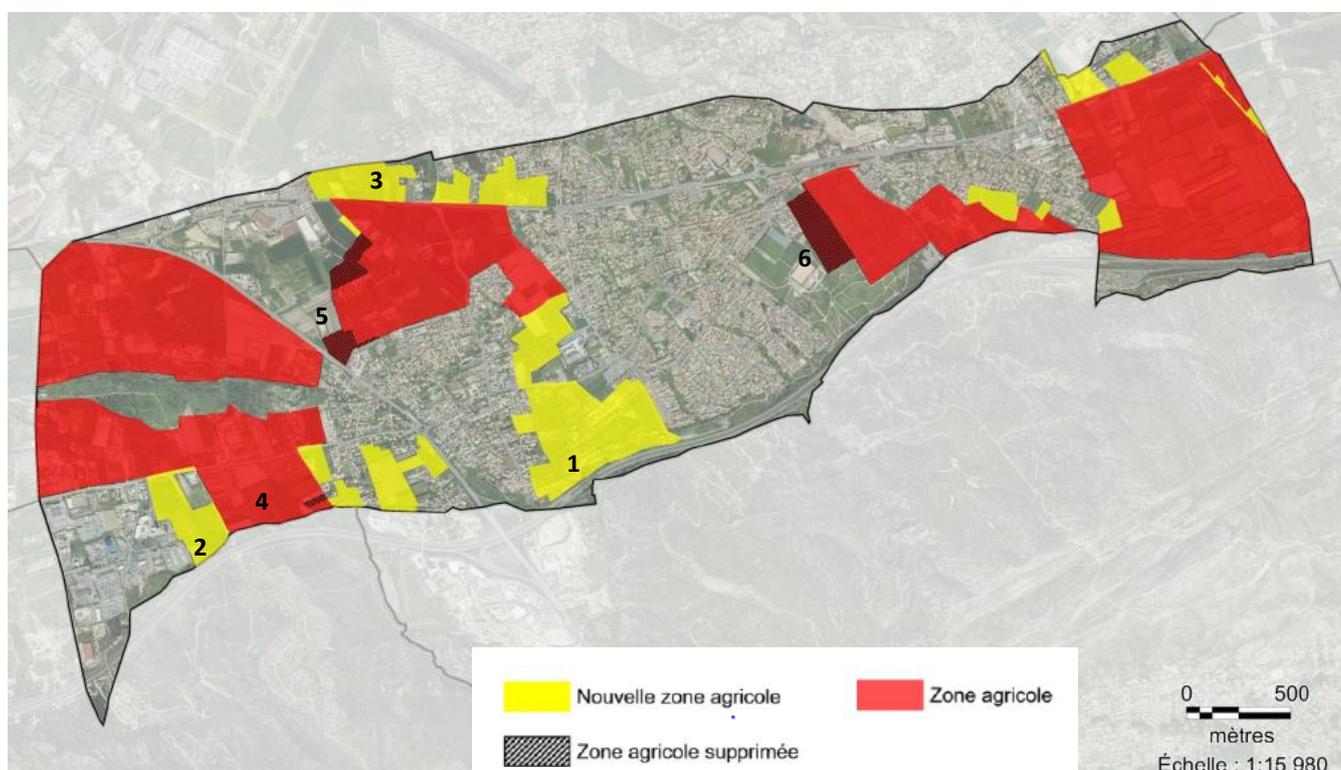


Figure 42: Evolution du zonage A suite à l'arrêt du PLUi, Gignac-la-Nerthe – Source : Chambre d'agriculture 13

Des arbitrages sont réalisés concernant d'autres parties de la commune :

- Une zone classée en AU2 au PLU de 2007 (2), prévue pour une extension de la zone des Aiguilles mais correspondant à des terres agricoles à fort potentiel agronomique est repassée en A également.
- En limite Nord de la commune (3), des parcelles classées en zone N au PLU de 2007 sont passées en agricoles, afin de mieux refléter leur vocation réelle.
- La zone agricole du Tholonet (4) sera maintenue en A en intégralité même si des débordements et des aménagements « spontanés » issus de la zone industrielle des Aiguilles limitrophes ont pu avoir lieu sur certaines parcelles agricoles (réaffirmation de la limite sans « grignotage »).
- Dans le quartier du Billard (5), certaines parcelles, agricoles au sens physique mais dont une partie était polluée, sont passées d'un zonage A à un zonage AU pour permettre le

développement d'une nouvelle zone d'activités économiques, dans le prolongement du Technoparc des Florides de Marignane (projet en discussion avancée avec la Métropole, avec un aménagement qui devrait être confié à la SOLEAM).

- A l'Ouest de la Loubatière (6), la zone agricole est réduite de 5 ha, afin de créer un accès supplémentaire au complexe scolaire attenant ; mais une fois cet aménagement réalisé, l'essentiel reviendra à la zone agricole pour maintenir le grand ensemble que constitue la Loubatière.

Le PLUi affirme donc le passage de 282 ha de zone agricole à 341 ha. Ce sont ainsi 61 ha qui repassent d'un zonage U ou AU à un zonage A sur le territoire communal, entraînant au passage l'annulation pure et simple du projet urbain de la Pousaraque, très avancé et représentant des enjeux financiers non négligeables. Une vraie prise de risque politique et un geste encore rare en France.

L'équipe municipale ne rencontre aucune opposition de la part des services de la Métropole, mais au contraire se sent soutenue. Pour M. Amiraty, les techniciens des grands EPCI peuvent être amenés à guider les communes de petite taille en l'absence de volonté politique claire. Mais dans le cas de Gignac, il y a eu un accord clair de la Métropole sur le PADD proposé par la commune ; le travail sur sa traduction règlementaire en zonage s'est donc ensuite déroulé facilement, avec une collaboration fluide.

Des négociations ont dû avoir lieu avec les services de l'Etat pour maintenir, en dehors de la préservation de ces terres agricoles, une capacité de production de logement sur la commune. Une zone à urbaniser conséquente a donc été conservée, le long de la route départementale 368, actuellement occupée par des espaces déqualifiés (casse auto, stockage de bois), dans lesquels de nombreuses infractions à l'urbanisme sont commises. Le renouvellement de cet espace devrait permettre d'améliorer l'entrée de ville, tout en produisant du logement.

Des discussions ont également eu lieu concernant le maintien du secteur du Billard en AU et le déclassement des parcelles A pour agrandir cette zone AU de quelques hectares. Cette zone destinée à l'accueil d'activités économiques (en prolongement du techno parc des Florides de Marignane) est clé pour la commune. En effet, seule la zone des Aiguilles, au foncier limité, génère des recettes fiscales communales. Pour pouvoir poursuivre la mise en œuvre du projet de territoire, et notamment les acquisitions foncières, des recettes sont nécessaires. Malgré un avis négatif de la CDPENAF sur le zonage proposé pour cette zone, le cap a été maintenu. Dans le cas présent, le projet global est positif pour l'agriculture, mais on voit ici une illustration concrète des limites du pouvoir d'action des CDPENAF.

L'ensemble des terres agricoles de la commune sont classées dans le PLUi en zone A2. Le règlement du PLUi pour le zonage A1 stipule que toutes les constructions nouvelles sont interdites à l'exception des châssis et serres (sous certaines conditions de hauteur et de leur caractère démontable) et des locaux techniques d'entités publiques (sous conditions). Ce zonage apporte donc une garantie forte contre le mitage des zones agricoles. A contrario, le règlement autorise en zone A2 les nouvelles constructions pour exploitation agricole, logement d'agriculteurs et locaux nécessaires aux CUMA (Coopérative d'Utilisation de Matériel Agricole). La gestion des extensions de bâti existants est également beaucoup plus souple en A2 qu'en A1.

Ce choix d'un zonage A2 sur toute la commune vient d'une proposition des services techniques de la Métropole. Le règlement du PLUi fournit les indications suivantes :

- A1 - Zones correspondant notamment à des secteurs agricoles situés dans les Espaces Proches du Rivage et/ou dans les massifs et dont les enjeux écologiques et/ou paysagers, en sus des potentialités agronomiques des sols, requièrent de limiter fortement leur constructibilité. Elles couvrent également des zones agricoles soumises à

une forte pression urbaine et impactées par un mitage important dans lesquelles la préservation stricte des terres agricoles doit être garantie.

- A2 - Zones correspondant notamment aux autres secteurs agricoles du territoire, notamment en plaine, dans lesquelles l'activité agricole est parfois contrainte par un mitage de l'espace. Dans ces zones, l'objectif consiste à concilier développement de l'activité agricole avec la lutte contre le mitage. Les constructions nécessaires aux exploitations agricoles sont donc permises mais elles doivent répondre à certaines exigences, notamment en termes d'implantation.

Alors que les terres agricoles de Gignac sont à la fois proche du rivage de l'Etang de Berre et du massif forestier de la Nerthe, c'est le zonage le plus permissif qui a été retenu. Ce choix a néanmoins le grand avantage de la souplesse. Il pourrait permettre dans le futur de loger de futurs exploitants directement sur leurs parcelles d'exploitation, ce qui peut être déterminant dans une zone encore marquée par des vols réguliers et compensé par un contrôle très strict des autorisations liées au droit des sols par le service d'urbanisme municipal (seuls deux permis de construire ont délivré sur les zones A2 de l'ancien PLU, en 12 ans).

Le changement de zonage, qui a représenté pour de nombreux propriétaires une perte de plus-value foncière potentielle, n'a pas particulièrement donné lieu à requêtes lors de l'enquête publique sur le PLUi. Bien sûr, le maire comme la responsable de l'urbanisme ont dû faire face au mécontentement de certains propriétaires et expliquer leurs choix, mais sans rencontrer de difficultés majeures.

3.2. Protéger le foncier : la ZAP

3.2.1. Les objectifs d'une ZAP à Gignac-la-Nerthe

Clef de voute du système de protection des terres agricoles, le zonage A peut s'avérer insuffisant du fait de sa révocabilité. A partir du moment où la décision de classer le secteur de la Pousaraque en agricole a été prise, M. Chiappero a donc attiré l'attention de l'équipe municipale sur la nécessité renforcer le niveau de protection. En 2017, le projet ne s'est pas encore matérialisé physiquement sur la Pousaraque ; le vote Rassemblement National est fort sur la commune (44% au 1^{er} tour des élections présidentielles de 2017, 60% au 2^{ème} tour ; 45% aux élections européennes de 2019⁸⁸) et ce parti est clairement opposé au projet agricole. Il est encore simple pour une nouvelle équipe municipale de défaire le projet.

Des échanges ont eu lieu avec la Chambre d'agriculture, et la mise en place d'un PAEN a été évoquée. Cet outil présente néanmoins une certaine lourdeur et des coûts importants liés au financement du programme d'action associé. Porté par le département, il est adapté sur des périmètres très larges et dépassant l'intérêt d'une seule commune. A titre d'exemple, les deux premiers PAEN mis en place par le Département du Rhône couvrent 45 communes et 39 000 hectares. C'est donc l'outil ZAP qui a initialement été choisi.

L'équipe municipale a donc souhaité garantir la pérennité du classement des terres en zone A au-delà de son propre mandat, sur un temps long. Dès le lancement du processus de création de ZAP, deux objectifs sont affichés :

- Préserver durablement les terres nourricières soumises à une forte pression foncière

⁸⁸ Données du Ministère de l'Intérieur

- Et maintenir une agriculture locale dynamique, porteuse d'une meilleure qualité de vie pour les habitants.

La ZAP est une condition sine qua none du succès du projet : comme mentionné dans la délibération du 8 juin 2018, « la démarche de zone agricole protégée permet de soustraire durablement la zone agricole au phénomène de pression foncière et donne aux exploitants agricoles une visibilité de long terme propre à la réalisation d'investissements dans les installations et les équipements. L'investissement public qui sera réalisé pour soutenir ce plan d'actions sur les secteurs de ZAP sera pérennisé. »

La création de la ZAP est également justifiée par le Conseil Municipal de Gignac par la prise en compte plus globale « des enjeux de développement économique et d'emploi, d'alimentation en circuit court, de protection de l'environnement et de prise en compte des risques naturels (incendie, inondation) » liés à la protection du foncier agricole. Enfin, la délibération du Conseil du 5 juin 2018 insiste, en argument principal pour la création de la ZAP, sur la responsabilité de la commune, en tant que porteuse d'une des dernières plaines agricoles du territoire Marseille Provence.

Eclairage : c'est comment ailleurs ?

Dans d'autres communes, la mise en place de ZAP est aussi souvent liée à l'irrigation. L'agriculture de l'ouest du département des Bouches-du-Rhône est majoritairement irriguée par un maillage complexe de réseaux gravitaires issus de la Durance, mais l'est et le sud du département sont irrigués par le réseau du Canal de Provence (irrigation par aspersion), lui-même alimenté par la rivière du Verdon. Or, la Société du Canal de Provence (détenue par les départements du Var et des Bouches-du-Rhône et la Ville de Marseille) conditionne toute extension de son réseau à la sécurisation juridique de la vocation agricole des terres. De façon cohérente, cette sécurisation conditionne aussi les aides financières du département à l'irrigation.

A Saint Mitre-les-remparts, la mise en place de l'irrigation a donc été l'un des principaux leviers de création de la ZAP : pour redynamiser l'agriculture, il est nécessaire de mettre fin à la monoculture et de diversifier les productions (notamment via le maraîchage); et cette diversification est souvent conditionnée par l'irrigation.

Cette question de l'irrigation touche de façon large, même sur des territoires moins secs (dans l'Isère, les ZAPs viennent protéger des périmètres d'AOC Noix de Grenoble sur lesquels des investissements lourds en irrigation doivent être consentis) et même pour des cultures dites « au sec » (dans le Var, les zones viticoles doivent de plus en plus être irriguées). Pour certains d'experts, il y a donc là un **lien direct avec le changement climatique**.

3.2.2. Le périmètre de la ZAP

Initialement pensé sur les 37 ha de la Pousaraque uniquement, le périmètre de la ZAP est rapidement étendu à la totalité de la zone agricole communale. Le rapport de présentation de la ZAP, réalisé par la Chambre d'agriculture, indique que « Toutes les zones agricoles de Gignac la Nerthe sont soumises à la pression foncière. Elles sont toutes en contact étroit avec des zones urbaines. Il a donc été proposé d'inclure toutes les zones agricoles du PLUi arrêté en juin 2018 dans le périmètre de la ZAP. Ce choix permettra ainsi d'éviter de reporter la pression foncière sur les zones qui ne seraient pas incluses dans la ZAP ».

Ce paragraphe répond très spécifiquement à un argument avancé par les opposants à la ZAP, que l'on peut retrouver dans le rapport parlementaire dit « Petel-Potier »⁸⁹: « Certaines auditions locales des rapporteurs ont permis de relever que la présence d'une ZAP ou d'un PAEN pouvait avoir pour effet pervers de déprécier les autres terres agricoles et de servir de caution à des projets d'artificialisation d'envergure. ». Mais pour Sylvain Thureau, de la Direction de l'Agriculture à la Région PACA, ce report de pression foncière serait plus imputable à une mauvaise utilisation de l'outil qu'à un défaut de l'outil en lui-même.

Il y eu des discussions sur l'inclusion ou non dans la ZAP de la zone de la Loubatière, détenue par un seul grand propriétaire comme mentionné ci-dessus. Alors que la municipalité était en négociation pour obtenir soit une mise à disposition soit une revente à la commune, il était nécessaire d'éviter un geste qui aurait pu paraître trop autoritaire. Là aussi, le maire a tranché en faveur d'une inclusion dans la ZAP de la totalité des terres agricoles.

Eclairage : c'est comment ailleurs ?

A Saint Mitre-les-remparts, la mairesse envisageait de ne pas inclure la totalité de la zone A dans la ZAP, afin de conserver une marge de manœuvre en cas de besoins incompressibles d'urbanisation. La DDTM tout comme la Chambre d'Agriculture étaient défavorables à cette option, considérant que la pression foncière allait se reporter en intégralité sur les parcelles A exclues de la ZAP. Ne pas inclure ces parcelles aurait passé un message indiquant que, oui, ces parcelles étaient destinées à être urbanisées à terme. Il est probable que les agriculteurs auraient ainsi progressivement arrêté d'exploiter sans louer leurs terres. La mairesse a finalement décidé de classer l'intégralité de la zone A communale en ZAP. Mais les choses ne sont pas si simples : n'est-il pas envisageable en effet que dans 15 ou 20 ans les besoins en logement deviennent si importants que le préfet demande à la commune d'urbaniser ? Ce préfet pourrait alors prononcer un arrêté pour réduire le périmètre de la ZAP, étant l'autorité administrative en charge sur la ZAP aussi.

Sur Cuges-les-Pins, commune également dotée d'une ZAP, une zone de 6 ha ne fait pas partie du périmètre de ZAP. Cette zone devait passer en AU mais pour des questions administratives, est finalement restée en A. Malgré cela, c'est un espace sur lequel un projet urbain assez défini a été pensé. Dans ce cas, l'inclure dans la ZAP aurait pu à terme fragiliser toute la ZAP : il aurait en effet fallu réduire le périmètre de la ZAP pour pouvoir urbaniser ces 5 ha, ce qui aurait créé un précédent et montré que la vocation agricole pouvait changer, fragilisant l'ensemble du périmètre de ZAP. Conserver ces 5 ha en dehors de la ZAP peut alors constituer une bonne décision : le reste des 250 ha de la ZAP est sécurisé sur un temps long.

« Zapper » l'intégralité des terres agricoles d'une commune ou non, la question n'est pas simple, principalement du fait que l'on manque aujourd'hui de recul sur cet outil. Est-ce qu'une ZAP tiendra 20 ans ? Il est difficile de l'affirmer avec certitude aujourd'hui.

Sur Gignac, s'est aussi posé la question d'étendre ce périmètre au-delà des limites de la commune. En effet les terres agricoles de Gignac sont en continuité immédiate avec celles de Marignane au Nord, et surtout avec celles de Châteauneuf-les-Martigues à l'Ouest. M. Amiryat a demandé un entretien au maire de Châteauneuf-les-Martigues afin de lui proposer une ZAP

⁸⁹ Rapport d'information N°1460, « Mission d'information commune sur le foncier agricole », rapporteurs Anne-Laurence Petel et Dominique Potier, Assemblée nationale, décembre 2018

intercommunale, qui couvrirait la réalité de la plaine agricole, et un projet agricole commun, pour renforcer la protection des terres et l'impact sur la dynamique agricole.

L'agriculture ne figure pas parmi les orientations phares de la politique municipale, qui priorise le développement économique (création en mars 2017 d'un nouveau service municipal, la direction du Développement économique et de l'Emploi, pour favoriser l'installation d'artisans, chefs d'entreprises, commerçants, professions libérales et autoentrepreneurs sur la commune), la sécurité publique (prévention et « tolérance zéro ») et le cadre de vie, avec notamment la réduction des pollutions⁹⁰ (air, eau de l'Etang) dans un contexte de forte industrialisation. Mais le maire de Châteauneuf, pourtant ancien agriculteur, ne souhaite pas rejoindre la démarche engagée sur Gignac.

Malgré l'action de M. Amiraty, la plaine de Châteauneuf restera donc pour un temps encore « un espace agricole en peau de léopard », aménagé en fonction des choix de chaque commune, sans tenir compte « des besoins réels d'une agriculture qui, dans les logiques actuelles d'agrandissement, s'élabore à échelle multi communale »⁹¹.

Eclairage : c'est comment ailleurs ?

En 2015, la communauté de communes Sainte Baume Mont Aurélien a lancé un diagnostic agricole, confié à la Chambre d'Agriculture du Var (83). De cette volonté politique forte de préserver et dynamiser l'agriculture, a émergé un plan d'action et un projet FEADER (Fond Européen Agricole pour le Développement Rural), tous deux repris par la communauté d'agglomérations Provence Verte lors de sa création en 2016. Grâce au portage de la démarche par l'EPCI, une ZAP intercommunale a été approuvée en 2018 sur les communes de Pourrières, Pourcieux et Saint-Maximin, pour une superficie totale de 4 267 ha.

Suite à cela, des communes voisines se sont joint à la démarche.

Une étude d'opportunité a été réalisée sur la commune de Rougiers dans le cadre du FEADER ; une ZAP de 408 ha est en cours de création (phase administrative). La commune de Bras devrait également créer une ZAP prochainement.

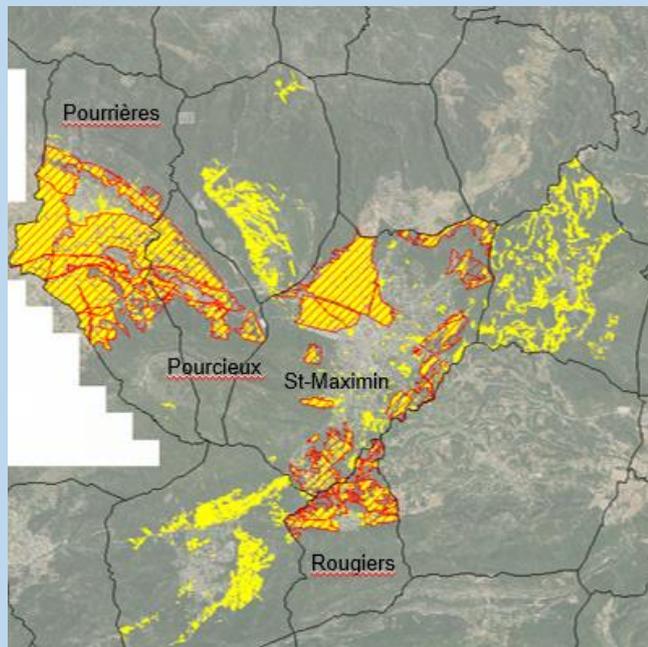


Figure 43: Zone A et périmètre de la ZAP - Source : Provence Verte

⁹⁰ Sous l'égide du Secrétariat Permanent pour la Prévention des Pollutions Industrielles (SPPI) PACA, une large concertation citoyenne (300.000 citoyens sont concernés) sur la qualité de l'air autour de l'Etang de Berre a été lancée en juin 2019.

⁹¹ « Des arrangements autour de l'agriculture en périurbain : du lotissement agricole au projet de territoire : Exemples franciliens », Monique Poulot, Vertigo, Volume 11 Numéro 2, septembre 2011, p. 5

3.2.3. Jeux d'acteurs autour de la création de la ZAP : soutiens et oppositions

Au niveau communal, la création de la ZAP n'a rencontré que peu d'opposition politique, le maire gouvernant avec une large alliance. La délibération de lancement de la démarche de création d'une ZAP a ainsi été votée avec 23 votes favorables et 6 abstentions (le Rassemblement National ne votant pas contre pour des raisons électoralistes). A noter que le Rassemblement National s'oppose au projet Garden Lab depuis plusieurs années, sans que cette opposition repose sur une base argumentaire claire : sont mentionnés le coût des acquisitions foncières jugées trop élevées, le « temps de nos employés » dédié à l'entretien du Garden Lab (la partie enfants sans doute), ou des attaques relatives aux partenaires du projet « L'association graine de Oai n'a visiblement pas assez de motivation, d'adhérents ou de temps pour s'occuper de la totalité de la parcelle sur laquelle pousse plus volontiers la prêle que les tomates ». Pour autant, ce parti est officiellement contre « la bétonisation de Gignac » et pour le soutien à l'agriculture, avec une demande à la mairie d'acheter les fruits et légumes « auprès de nos paysans locaux »⁹². Ce qui rend leur opposition au projet peu compréhensible.

La mise en place d'une ZAP expose les décideurs à des pressions, des ambitions, des objectifs contradictoires qui peuvent remettre en cause la pertinence du zonage. Si les maires sont les mieux à même de connaître les besoins des territoires dont ils sont les représentants, ils sont confrontés au propriétaire-électeur et à ses exigences. M. Amiryty évoque quelques difficultés, mais auxquelles il ne s'arrête guère : « J'ai eu des réactions sur les réseaux sociaux, de la part de personnes qui pensaient qu'ils allaient pouvoir valoriser leurs terres, qui espéraient que ce serait transformé en zone à urbaniser. C'est la même chose que quand je dresse des procès-verbaux d'infractions à l'urbanisme : je ne me fais pas des amis. Mais vous savez, il faut savoir dire non quand ce n'est pas conforme à l'intérêt général ; les gens peuvent me juger ; je ne travaille pas pour les prochaines élections, je travaille pour les prochaines générations ».

L'enquête publique devrait avoir lieu en septembre 2019 (les détails du processus de mise en place de la ZAP sont présentés en annexe 2). M. Amiryty est confiant quant au déroulement « correct » de ce processus, tout comme la responsable de l'urbanisme, qui estime que la municipalité a largement communiqué sur le projet agricole comme sur la ZAP : « Tous les gignacais connaissent maintenant très bien le projet agricole de M. le Maire ».

Les acteurs institutionnels soutiennent globalement tous la démarche de ZAP. Si l'initiative revient à la Mairie, le Département des Bouches-du-Rhône et la Métropole AMP ont également contribué à sa mise en œuvre. **Le Département a ainsi pris en charge 60% du coût du diagnostic agricole** (qui constitue la première partie du rapport de présentation de la ZAP), **et la Métropole a mis à disposition ses services techniques** (Direction Agriculture) pour un appui technique et des retours d'expérience appréciés par l'équipe municipale. La Chambre d'agriculture a récemment donné un avis positif sur le dossier administratif, tout comme la Commission départementale d'orientation agricole. La Région PACA, qui peut appuyer financièrement les créations de ZAP via des fonds FEADER, n'a pas été sollicitée mais appuie elle-aussi les ZAP. Un soutien de l'Etat est également attendu, via la validation du dossier en préfecture.

⁹² Les citations de ce paragraphe sont issues de divers articles du blog de Laure Chevalier

3.2.4. L'animation du dispositif

Un **comité de pilotage** a été constitué pour accompagner l'avancée du dossier de création, incluant le maire et les services techniques de Gignac, l'urbaniste conseil du projet Garden Lab, la Chambre d'agriculture, la Direction Agriculture de la Métropole AMP, la Direction Agriculture et Territoires du Conseil départemental, le service Agriculture et Foncier de la DTTM. Deux réunions de ce comité ont été tenues, en juin 2018 et novembre 2018. Le dossier administratif de création de ZAP étant désormais dans les mains de la préfecture, le rythme des réunions s'est ralenti en 2019.

La Chambre d'agriculture est chargée d'un **volet animation** sur l'ensemble du projet agricole communal (et non pas exclusivement sur la ZAP), à travers des conventions annuelles. Cette animation inclue l'accompagnement de la commune dans la mise en œuvre des projets (choix techniques retenus, aide juridique pour la gestion des baux ruraux qui relèvent d'un droit très spécifique), la recherche et la sélection de candidats pour installation sur les terres communales et l'accompagnement des exploitants une fois installés. La Chambre est également sollicitée pour les démarches d'équipements collectifs (bâtiments et matériel d'exploitation) et le projet de commercialisation (bases d'un projet collectif).

Mais en dehors de cette animation globale du projet, il est nécessaire de prévoir une animation spécifique liée à la ZAP car **mettre en place un périmètre de protection est vertueux en soi mais il faut ensuite pouvoir faire vivre cette ZAP**. L'animation a pour objectif de réduire la rétention foncière et de stimuler la remise en cultures des terres en friche. Elle s'adresse donc aux propriétaires de parcelles en friche.

Eclairage : c'est comment ailleurs ?

Sur la Communauté d'Agglomération Provence Verte, déjà mentionnée ci-dessus, une animation « ZAP » a été mise en place avec la Chambre d'agriculture du Var et la SAFER PACA. Un total de 350 ha de friches avait été diagnostiqué sur la zone. Un travail plus fin d'identification des propriétaires de friches ayant un fort potentiel agricole a ensuite été réalisé. Ces propriétaires ont été invités à une réunion d'information, tenue par commune et animée par un binôme Chambre-SAFER. Durant ces réunions, le principe de la ZAP et ses conséquences à long terme sur la vocation agricole des terres ont été présentés, avant une présentation de toutes les modalités de mises à disposition de leurs terres. Chaque réunion était suivie d'une permanence, sur la commune, quelques jours après la réunion d'information. Ces permanences ont permis des échanges bilatéraux plus personnalisés et le recueil des projets de location ou de vente.

Selon Stéphanie Vinçon, de la Chambre d'agriculture du Var¹, la ZAP a la capacité de multiplier de façon importante l'impact des sensibilisations envers les propriétaires fonciers. « Sans la ZAP, on a très peu de retour, les propriétaires nous disent qu'effectivement, ce serait bien de mettre en fermage, mais il y a très peu de suites ; mais quand on leur dit que quoi qu'il arrive, pendant 20 ou 30 ans, leur terrain restera agricole, il y a une vraie prise de conscience, un vrai changement de mentalités, et les propriétaires se disent qu'il est plus intéressant pour eux de vendre ou louer que de continuer à ne rien faire de leur terrain ».

La ZAP couplée à cette méthode de sensibilisation a apporté **des résultats extrêmement significatifs en un temps très court** (moins d'une année) : 185 propriétaires se sont rendus aux réunions, 11 ha de friches ont été vendus et près de 20 ha de friches ont été loués. De plus, ces chiffres représentent les transactions connues de la SAFER mais on estime que d'autres transactions ont aussi eu lieu directement entre particuliers.

Sur Gignac, les modalités de l'animation restent encore à définir, en tenant compte des spécificités du territoire. Pour la Chambre, il est bien sûr nécessaire de prévoir une animation, via la SAFER pour les acquisitions et complétée par la Chambre pour des locations, mais d'une part à une échelle de réunion plus restreinte et d'autre part avec un étalement dans le temps. Sur le secteur Bricard, beaucoup de propriétaires ont été en conflit avec la municipalité sur les dix dernières années et pourraient se positionner en opposition frontale lors d'une réunion publique. Dans ce type de contexte, il peut être préférable d'identifier les îlots en friche à potentiel élevé et de contacter les propriétaires en bilatéral ou en comité restreint. D'autre part, les réunions publiques donnent de bons résultats lorsque l'on a plusieurs agriculteurs demandeurs de terres, qui soutiennent la démarche ; sur Gignac, certains agriculteurs âgés portent un discours très défaitiste sur le devenir de l'agriculture dans la commune et pourraient nuire à la dynamique de remise en culture. Enfin, et surtout, « pour faire de l'animation, il faut avoir des agriculteurs derrière ». Or, la Chambre d'Agriculture fait encore face à des difficultés pour attribuer les dernières parcelles disponibles sur Bricard ; des terres récemment acquises par la commune sur la Pousaraque doivent également encore être attribuées. Il est donc nécessaire d'être attentif à ne pas mobiliser les propriétaires avant d'avoir des exploitants potentiels.

3.2.5. Les premiers résultats

A la Roquebrussane, après cinq années de ZAP (2013-2018), 40 ha de friches ont été remis en culture ; à Cuges-les-Pins, alors que l'arrêté d'entrée en vigueur n'a pas encore été pris par le Préfet, il aura suffi d'une réunion publique d'animation pour que plus de 5 ha soient remis à bail entre janvier et juin 2019. L'outil ZAP est efficace, cela se vérifie sur le terrain. Pour André Villeneuve, **l'impact de la ZAP sur la remise en culture des terres agricoles de Gignac-la-Nerthe ne fait pas l'ombre d'un doute**. Ainsi, sur le secteur Bricard, dès qu'il a annoncé et expliqué la mise en place de la ZAP à un propriétaire foncier voisin des 3 îlots objet de l'appel à candidature, ce dernier a accepté sa mise à bail prochaine, après des années de discussions infructueuses avec la SAFER. Une parcelle va ainsi pouvoir être ajoutée aux parcelles non attribuées, pour renforcer l'îlot et le rendre plus attractif.

Mais l'agriculture a son propre temps, différent de celui de la vie politique ; si le maire doit être capable de montrer le résultat de ses investissements à ses électeurs, sur des échelles de six ans, il en est tout autrement pour un agriculteur, qui peut avoir besoin de deux années pour s'installer, auxquelles s'ajoutent une année de procédure d'attribution des terres via la Chambre. A Gignac, « c'est presque trop, et trop vite » pour absorber le foncier agricole déjà disponible. Mais tout est mis en place pour obtenir des résultats sur 5 à 10 ans.

Même si la ZAP est généralement présenté comme un outil moins complet que le PAEN, l'utilisation qui en est faite à Gignac se positionne à un niveau très proche : la protection a été complétée par deux conventions d'action foncière avec la SAFER PACA, et leur utilisation par la commune a sans doute été plus agile et dynamique (avec 37 acquisitions en 8 ans) que celle que le Département, plus distant du terrain, aura pu faire de son droit de préemption PAEN ; de même, le projet Garden Lab est sans doute tout aussi complet, voire plus, qu'un programme d'action PAEN classique, avec ses dimensions paysagères, alimentaires, sociales et citoyennes. Reste que, certes, le PAEN est plus difficile à défaire qu'une ZAP (décret interministériel versus arrêté préfectoral) ; l'avenir dira si les ZAPs sont solides ou non.

3.3. Aménager le foncier : l'OAP

Le zonage A, comme tous les autres zonages, permet de règlementer de façon précise les règles de constructibilité, les hauteurs de bâtiment ou leur recul par rapport à la voie. Mais cette règle stricte n'est pas adaptée à l'expression d'un projet. Les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP), outil de planification largement plébiscité par les auteurs de PLU, permet de sortir d'une définition trop réglementaire de l'urbanisme pour mettre à l'honneur la composition urbaine dans l'élaboration des documents d'urbanisme⁹³. Pour Aurélia Bartolo, l'OAP permet de définir un secteur de développement stratégique, de façon plus souple que le règlement mais avec cependant assez de force pour contraindre les futurs projets, qui devront être compatibles avec cette OAP. Elle a permis d'afficher un projet d'aménagement, ce que le règlement ne permet pas.

En 2016-2017, l'équipe municipale est sollicitée par les services de la Métropole pour l'élaboration des OAP de la commune ; une OAP est déjà prévue pour le Boulevard Urbain Multimodal, sur la RD368. Au même moment le projet Garden Lab est en cours de gestation, et les acquisitions foncières sont en cours sur la Pousaraque. On parle aussi déjà de la ZAP.

Si le PADD expose le projet de territoire, et si le zonage A et la ZAP protègent les terres agricoles, Michel Chiappero suggère l'idée d'une OAP pour concrétiser et spatialiser le projet. L'OAP servira également à guider les futures interventions, privées ou publiques, sur la Pousaraque et Roquebarbe.

Il prend des renseignements auprès des services de l'Etat sur la possibilité légale de faire une OAP non pas urbaine mais agricole. Rien dans les textes ne bloque cette possibilité. Après accord de l'équipe municipale, l'OAP agricole est proposée aux services de la Métropole ; là aussi, les techniciens se montrent très intéressés et preneurs. Après les OAP environnement à Brest Métropole et les OAP patrimoine Unesco à Angers, la première ou l'une des premières OAP agricoles sera donc gignacaise.

L'urbaniste conseil se met au travail avec l'appui d'une paysagiste membre des services techniques (Sophie Escudero) et de la responsable de l'urbanisme. Avec l'acquisition de la ferme de la Pousaraque, l'équipe « rentre dans le vif du sujet » et se projette dans des aménagements concrets. Ce travail est appuyé par un bureau d'études, Territoires Urbains, financé par la Métropole. Dans le cadre de l'élaboration du PLUi, celle-ci fournit en effet un appui aux communes pour l'élaboration de leurs OAPs à travers la mise à disposition d'un bureau d'étude pour chaque OAP, géré par la Métropole dans le cadre d'un marché global. Comme pour un projet urbain, un certain nombre d'études préalables sont donc réalisées (étude de faisabilité, étude hydraulique, étude foncière, étude réseaux, étude cheminements, insertion paysagère, etc.), mais au service d'un projet agricole.

L'OAP positionne les espaces agricoles dans le territoire communal : le secteur de Pousaraque-Roquebarbe, « s'étageant de l'autoroute A55 à la RD368, entre le hameau de Laure et le centre de Gignac », constitué de « couloirs écologiques, inexploités et laissés en friches pour la plupart », qui créent « un patchwork d'unités foncières impénétrables et dessinent des séparations fortes ...entre le hameau de Laure et le centre de Gignac ». Deux sous-espaces sont distingués dans l'OAP, la plaine agricole (en jaune sur le plan ci-dessous) et le cœur de Garden Lab autour de la ferme. La plaine agricole reçoit « un traitement particulier à la rencontre de la ville et de la

⁹³ « Les OAP, interface entre urbanisme de planification et urbanisme de projet », Jérôme Dubois et Françoise Zitouni, LIEU, Aix-Marseille Université, octobre 2018

campagne » : il s'agit de « protéger et aménager des lisières paysagères associant haies et noues plantées ». La ferme devient équipement public, « porte d'entrée de Garden Lab, et point d'articulation du projet, le long de l'avenue de la Pousaraque ». Elle est le support de « la préservation et la valorisation du patrimoine bâti lié à l'agriculture » et est destinée à accueillir des activités « liées à la restauration, à l'agriculture et au jardinage », dans le respect de la biodiversité. L'OAP parle d'aménagement urbain comme de paysage : le nouvel équipement « ferme » doit être « intégré à l'ensemble des équipements existants », avec des commerces de part et d'autre de la ferme, le long de l'avenue de la Pousaraque. Celle-ci se transforme en zone de circulation apaisée autour de la Ferme, pour encore renforcer l'émergence de cette nouvelle centralité – le lieu de rencontre souhaité par M. Amiraty. L'ensemble du secteur est connecté et traversé par un réseau de cheminements doux, reliant à la fois le nouveau boulevard urbain multimodal au Nord et le Massif de la Nerthe au sud. Des espaces naturels sont réhabilités aux coutures entre l'espace urbain et l'espace agricole, et les vues vers la plaine agricole sont préservées.

Ainsi que le résume Elise Carpentier⁹⁴, le règlement et les orientations d'aménagement ont des fonctions bien distinctes, ce qui les rend d'ailleurs complémentaires pour réaliser les objectifs du PADD : le règlement fixe des contraintes précises quand l'OAP reste incitative et guide les opérateurs et particuliers tout en respectant leur marge de manœuvre créative. Dans le cas de l'OAP Garden Lab, les cheminements sont uniquement esquissés dans la partie Nord et l'on comprend donc bien qu'il s'agit d'une orientation et non d'un tracé précis ; toute latitude est laissée pour une phase ultérieure de définition plus fine. De la même façon, les espaces verts à préserver ou réhabiliter ne sont pas forcément existant aujourd'hui ; il était donc difficile de positionner un Espace Boisé Classé (EBC) sur le règlement graphique et leur positionnement dans l'OAP, en projet, a toute sa pertinence. L'OAP complète le règlement sur le zonage UP1, correspondant à de l'habitat pavillonnaire, en indiquant la nécessité de maintenir une frange d'espaces verts sur le pourtour de l'îlot.

AFFECTATIONS À CONFORTER OU À CRÉER

-  agriculture
-  mixité fonctionnelle à dominante habitat
-  espace dédié à l'économie
-  activité commerciale de proximité à conforter ou dynamiser

PRINCIPES DE COMPOSITION URBAINE

-  équipement à créer ou qualifier
-  mise en valeur d'élément de composition urbaine (bât, non bâti, paysage, etc.)
-  principe de vue à préserver

TRAITEMENT DES ESPACES PUBLICS OU COLLECTIFS

-  zone de circulation apaisée (priorité piéton, traitement des voies.)
-  principe de raccordement à créer
-  principe de liaison douce (piétons, cycles...) à créer/conforter
-  principe de liaison douce (piétons, cycles...) à créer/conforter / tracé à préciser

STRUCTURATION PAR LES ESPACES PAYSAGERS OU NATURELS

-  alignement d'arbres ou haies à préserver ou à créer
-  espace naturel à préserver ou à réhabiliter

⁹⁴ « Biographie des Orientations d'Aménagement et de Programmation », Elise Carpentier, GREDAUC, Aix-Marseille Université, octobre 2008

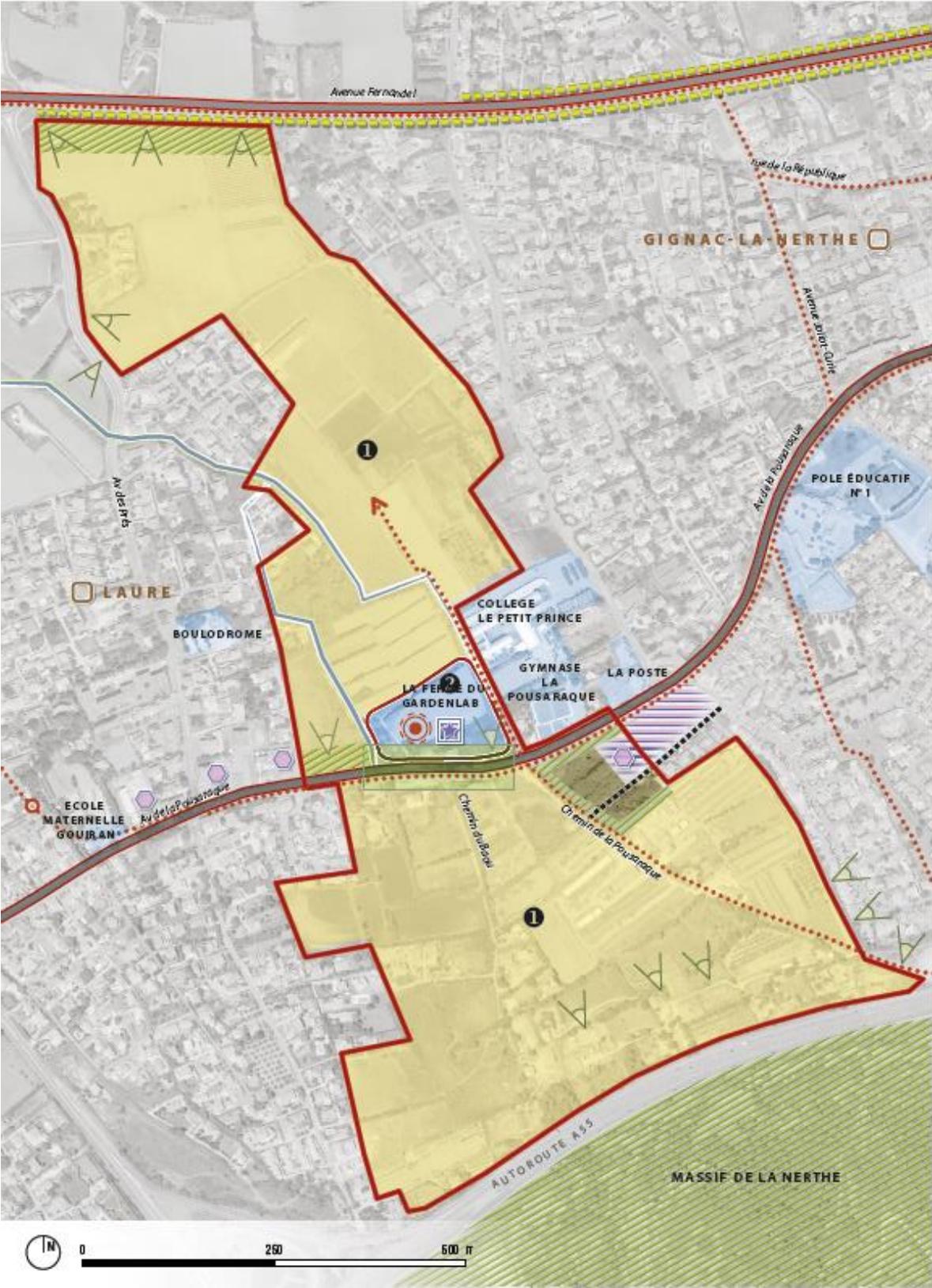


Figure 44: OAP GLN 02 Garden Lab, PLUi Territoire Marseille Provence – Source : AMP - AGAM – M. Chiappero – ALGOE - ORGECO

Pour Michel Chiappero, « l'OAP, ce n'est pas du réglementaire, c'est de l'aménagement qualitatif, qui parle de paysage, qui **parle d'usage de l'espace par les habitants** ». Et il est vrai qu'à la lecture de l'OAP, tout lecteur est en capacité de se projeter dans ses futurs usages, de fréquentation hebdomadaire pour ses achats dans les commerces, de déambulation dans les potagers, de moments partagés à la Ferme avec ses enfants durant les week-end. On touche là à un autre aspect de l'OAP, peut-être moins souvent évoqué : **un outil support de l'appropriation citoyenne**. Car même si l'opposabilité des OAP aux projets d'aménagement est encore floue et varie selon les jurisprudences (se référer à l'annexe 3 pour plus de détails), elle permet une définition relativement précise et spatialisée du projet municipal, en un endroit particulier du territoire, **sur lequel les citoyens ou une future opposition politique pourraient venir s'appuyer pour défendre le projet en cas de remise en cause par une alternance politique**.

L'étude du cas de Gignac met à jour la façon dont les différents outils de l'urbanisme peuvent être mobilisés, au-delà de leur dimension réglementaire, au service d'un projet de territoire : M. Amiraty s'adressant aux gignacais dans le journal municipal⁹⁵ résume ainsi sa vision : « J'avais promis de faire de notre territoire communal un territoire équilibré. Promesse tenue puisqu'au final, avec le nouveau PLUI, 50 % du territoire communal seront en zone agricole ou naturelle, et 50% seront en zone d'habitations ou économique. Un équilibre parfait : Gignac-la-Nerthe, une ville à la campagne ».

Le zonage A, la ZAP, et l'OAP viennent donc se compléter pour renforcer la protection des terres agricoles et la mise en œuvre dans le temps long du projet dans son ensemble.

Cette mobilisation des outils de l'urbanisme a néanmoins un coût associé, auquel une petite commune peut difficilement faire face seule : l'appui des partenaires institutionnels Département et Métropole a été déterminant pour financer les études préalables nécessaires.

⁹⁵ Lou Vivournet No 40, avril 2019, p. 13

CONCLUSION – SUCCES ET REPLICABILITE DU MODELE

4.1. Et demain, quel devenir pour le Garden Lab ?

Le projet Garden Lab, qui n'a été formalisé qu'en 2017 même si la constitution de réserves foncières a débuté en 2010, a été mis en œuvre de manière très rapide, puisque à la mi-2019, ce sont 11 ha de friches remis en culture, 3 agriculteurs bio (dont une en bio-dynamie et une en permaculture) et une association de production de semences paysannes qui ont été installés, un espace de jardinage enfants et des potagers individuels à l'attention des citoyens créés au sein d'un espace paysager, un comité de suivi citoyen instauré, un festival de films et diverses animations mises en place, le tout avec l'instauration d'une protection forte sur 341 ha de terres agricoles (la ZAP devrait être créée par arrêté préfectoral fin 2019). Le maire avance à marche forcée, appuyé par des services techniques efficaces même si « en surchauffe » et une Chambre d'agriculture très investie.

De nombreux volets doivent encore être mis en œuvre pour concrétiser les objectifs fixés par le maire et arriver au projet global. Les prochaines étapes porteront sur la concrétisation du point de vente producteur et la fourniture de la cuisine centrale de la ville en aliments bio cultivés sur place (volet alimentaire) ; la réhabilitation de la ferme de la Pousaraque et la création des espaces de restauration bio et de partage de connaissance (volet citoyen) ; et la poursuite de la réflexion sur le rôle de l'espace « verger » et sur le volet social du projet. Des pistes majeures de développement du projet sont encore ouvertes, autour de la zone agricole de la Loubatière ou d'un espace test métropolitain (équivalent des couveuses d'entreprises). Le soutien aux trois exploitants devra également être poursuivi jusqu'à la finalisation de leur installation.

Pour André Villeneuve, toutes les conditions sont réunies pour une dynamisation réussie de l'agriculture : des terres agricoles de bonne qualité, protégées, dont le prix d'accès devrait diminuer sous l'effet de la ZAP, de l'irrigation, un climat très favorable, une mairie qui met en place des conditions propices à l'installation avec financement d'un accompagnement technique par la Chambre, et enfin des débouchés importants au sein de l'aire urbaine, qui devraient encore être renforcés par le volet alimentaire du projet (achats cuisine centrale et magasin). Toutefois, certains éléments sont nécessaires à la poursuite de sa mise en place et à son succès.

La réussite du projet est conditionnée à la continuité politique. Continuité au niveau municipal d'abord, car il est évident qu'un changement d'équipe aux prochaines élections municipales de mars 2020 serait défavorable au projet, la principale opposition (RN) y étant clairement opposée. La ZAP devrait être officiellement créée avant tout changement, elle pourra donc empêcher l'urbanisation mais ne suffira pas pour autant à garantir la mise en œuvre le projet, qui nécessite volonté politique et engagements financiers. Mais aussi continuité au niveau des collectivités Métropole et Département, la première étant dépositaire des outils de mobilisation du foncier que sont la CAR et la CIF, et la deuxième étant le principal financeur du projet. Or ces deux collectivités sont dans une situation incertaine, alors que l'Etat devait prendre une décision sur leur fusion totale ou partielle avant l'été. Suite à la remise en mars dernier du rapport de mission du préfet Dartout⁹⁶, périmètre et compétences de la future collectivité, tout

⁹⁶ Mission Devenir de la Métropole Aix-Marseille-Provence et du Conseil départemental des Bouches-du-Rhône, rapport au premier ministre, mars 2019

comme dates et modes de scrutins, sont encore à l'étude. Malgré cette incertitude, il est toutefois peu probable qu'un changement de cap politique majeur soit mis en œuvre, ce projet allant dans le sens des attentes sociétales pour un développement plus durable ; entre 2020 et 2022, le soutien de la Métropole et du Département au projet municipal devrait donc a priori se maintenir.

En lien direct avec le maintien en place de l'équipe municipale, l'adhésion de la population est un facteur clé pour Christian Amiraty : « Aujourd'hui, nous sommes à un tournant, met en garde le maire. Soit nous réussissons à redonner vie à notre patrimoine agricole. Soit nous échouons et les nombreux ennemis de ce projet auront à cœur de se l'approprier pour en détourner l'usage et nous pourrions voir bientôt sur ces terres se construire villas et lotissements. » Il insiste : « Le succès du Garden Lab dépend de l'implication des gignacais ». Pour Carole Devesa, un noyau dur de citoyen gignacais est déjà acquis au projet, mais il est nécessaire **que le soutien de la population au projet change d'échelle**. Ce passage à l'échelle est difficile à réaliser, pas uniquement à Gignac mais dans tous les projets citoyens en lien avec l'écologie ou la démocratie participative. En témoigne le score d'Europe Ecologie Les Verts de 15% de vote aux dernières élections européennes, qui s'il a été souligné comme exceptionnel reste faible au regard des 85% des Français qui déclaraient en octobre 2018 être inquiétés par le phénomène du changement climatique⁹⁷. C'est le fameux « attitude-behavior gap » des chercheurs en sciences comportementales (Young, Carrington) : la connaissance des individus progresse et un consensus sociétal se forme, reconnaissant le bienfondé de l'écologie mais ce n'est pas pour cela que les comportements individuels se modifient ni que le vote politique reflète cette prise de conscience. Il n'existe donc pas de solution toute prête pour le projet Garden Lab ; il est nécessaire de poursuivre et multiplier les événements de sensibilisation à l'agriculture et à l'alimentation, et peut-être aussi d'« aller chercher » les citoyens qui ne viennent pas spontanément vers le projet, en prenant appui sur les 120 associations de la commune, même celles n'ayant aucun lien avec l'agriculture, et sur les écoles, pour les amener à découvrir le projet via l'organisation de « moments découverte ». A noter que le récent aménagement des jardins potagers devrait avoir un impact très positif ; il est visible par tous, et même les citoyens les plus éloignés du militantisme écologique pourront apprécier son aspect paysager. Avec les potagers, la Pousaraque est indéniablement devenu un bel endroit, qui apporte un plus à l'identité de la ville.

Une autre clé de succès repose sur **une plus large implication du monde agricole. Car si les projets agricoles 3.0 ne peuvent se faire sans urbains, ils ne peuvent pas non plus se faire sans agriculteurs**. Or, hormis les trois agriculteurs récemment installés selon les critères du maire, ils sont peu visibles dans le projet. Les acquisitions de terres agricoles par la municipalité en vue d'installer de jeunes exploitants doivent être utilisées comme fer de lance, afin de démontrer physiquement aux propriétaires et aux agriculteurs que l'agriculture est « de retour » sur la commune, après plusieurs années de déclin, et qu'elle a un avenir grâce au renouvellement de ses liens avec la ville. Pour Xavier Guiomar, « certaines opérations foncières publiques visant à pérenniser l'activité agricole sont parfois d'une grande importance politique, symbolique et dissuasive même sur des petites surfaces, pour crédibiliser la planification et les orientations s'opposant au mitage des espaces agricoles »⁹⁸. Mais il faut désormais que les agriculteurs prennent le relais de l'action publique et qu'ils répondent présent, à deux niveaux : à travers un soutien au projet des agriculteurs déjà présents sur la commune et à travers l'installation de nouveaux agriculteurs (via la réponse aux appels à candidatures et à des démarches personnelles auprès des propriétaires fonciers de terres agricoles).

⁹⁷ Sondage IFOP, « Les Français et le changement climatique – balise d'opinion 42 », octobre 2018

⁹⁸ « Les collectivités locales à la recherche d'une agriculture de proximité », Xavier Guiomar, GREP « Pour » 2011/2 No 209-210, p. 174

Les efforts de communication envers les citoyens doivent donc se doubler d'efforts de communication envers le monde agricole, pour convaincre de la réalité de cet avenir agricole sur la commune et attirer de nouveaux candidats à l'installation. La gouvernance du projet pourrait également inclure de façon plus affirmée les agriculteurs, dans ce qui constituerait le pendant du comité de suivi citoyen, afin de **ne pas tomber dans un modèle où la ville revendique l'agriculture pour elle-même sans être capable pour autant de la maintenir en vie par ses seules subventions**. L'appui de la commune est pour l'instant très centré sur les nouveaux exploitants, car ils recourent aux pratiques culturales souhaitées ; pour autant, sur les 11 exploitants interviewés lors du diagnostic agricole de la Chambre d'agriculture, 5 sont porteurs de projets de développement et souhaitent s'agrandir. Leurs projets pourraient être examinés et appuyés (pas nécessairement financièrement d'ailleurs). De plus, le projet s'appuie pour le moment très peu sur la viticulture, qui couvre pourtant 31% de la surface cultivée communale et pourrait apporter au projet une dimension patrimoniale et identitaire capable d'élargir l'adhésion de la population au projet, si l'on considère le caractère relativement « traditionnaliste » de l'électorat (qui préférerait sans doute la vigne aux algues en gélule). Même s'il s'agit d'activités rentables a priori, un appui de la municipalité peut prendre des formes très diverses (par exemple l'accompagnement des transmissions). On peut imaginer que l'inclusion plus claire des exploitants déjà présents sur la commune dans le projet, via la gouvernance et via l'accès aux appuis fournis par la commune, amènerait de façon spontanée leur participation à la dynamique de commercialisation via point de vente collectif et à des échanges d'expérience ou de services avec les agriculteurs nouvellement installés. **L'intégration de tous les agriculteurs semble donc une évolution souhaitable du projet, afin d'élargir sa base économique et partant, sa durabilité.**

Un autre élément qui pourrait compromettre cette durabilité est **le dimensionnement du projet**, qui demeure restreint. Or, comme indiqué en fin de partie 2 lors de l'évocation des programmes agri urbains d'Ile-de-France, des superficies agricoles importantes de l'ordre de 2.000 à 2.500 ha et un nombre importants d'exploitations peuvent être des conditions nécessaires au dynamisme d'une zone agricole. Certes, l'exploitation des grandes plaines céréalières ne peut être comparée à l'agriculture méditerranéenne, néanmoins, la solidification de la base économique du projet passe sans doute par un élargissement de son échelle. La ZAP à l'échelle de la plaine de Châteauneuf ayant été écartée, il est donc essentiel que le projet soit clairement rattaché au PAT métropolitain, ce qu'a très bien compris M. Amiraty, ou à d'autres initiatives (voir un exemple ci-dessous).

Eclairage : c'est comment ailleurs ?

Le Triangle vert, association loi 1901, constitue une **structure de projet** entre municipalités, agriculteurs, et usagers de l'espace, sur le territoire des communes de Marcoussis, Nozay, Villebon sur Yvette, Saulx les Chartreux et Champlan.

Les cinq communes sont situées à environ 20 km au sud-ouest de Paris et subissent une forte pression foncière due au développement soutenu de villes voisines de Massy et Orly. D'une superficie totale de 4 500 ha, le territoire du Triangle Vert reste néanmoins composé de 40% d'espaces agricoles et de 26% d'espaces forestiers.

Le projet est doté d'une Charte formalisant l'engagement de tous les acteurs et proposant de « rétablir la solidarité entre projets agricoles et projets urbains ». D'une part, il s'organise autour d'un « projet urbain maîtrisé » qui conduit son renouvellement dans les espaces déjà bâtis et réduit sa consommation de sols ; toute urbanisation prend en compte le tracé des champs, de la qualité des sols, du fonctionnement des exploitations. En contrepartie, l'agriculture doit s'engager « dans un projet agricole solidaire », qui vise à nourrir les habitants et à préserver l'environnement (pollution des sols et maîtrise de l'érosion). Cette chartre représente pour Monique Poulot un modèle de relations contractuelles ville-agriculture, tissé au fil de cinq années de négociations.

De façon plus concrète, « l'espace agricole est ouvert en ménageant sentiers et points de vue, tout en marquant son appropriation par les agriculteurs et en dissuadant certaines utilisations illicites : l'installation de jardins familiaux ou jardins partagés a ainsi été retenue pour ménager des transitions ainsi que la réhabilitation de la clôture sous forme de haies basses d'aubépines. Une Maison de l'Agriculture est programmée dans une ancienne maison maraîchère, ouverte aussi bien pour des réunions techniques d'agriculteurs, que pour l'accueil de scolaires ou encore la conclusion de marchés alimentaires. Tous ces liens se déclinent en contrats : contrats locaux de fournitures alimentaires (cantines, AMAP, paniers...), contrats d'entretien paysager (résorption des friches, entretien des rus et des mares), contrats d'insertion sociale, contrats de fermes relais – à l'image des ateliers relais avec des formules de location-vente, crédit-bail... »

4.2. Quels leviers pour protéger le foncier agricole dans la Métropole AMP ?

Aujourd'hui, près de 3 000 hectares sont couverts par des ZAP (approuvées ou en cours de validation administrative) sur le territoire de la Métropole AMP. Ce chiffre, rapporté à la totalité des 61 800 ha⁹⁹ de surface agricole utilisée, est encore très insuffisant pour garantir le maintien d'une agriculture multifonctionnelle autour de cette vaste métropole, et sa contribution à la qualité de vie, à la biodiversité, aux paysages et à la fourniture d'une alimentation locale de qualité aux métropolitains. Il est donc indispensable de sensibiliser et accompagner les élus locaux pour qu'ils se saisissent de l'outil ZAP afin de massifier la protection des terres agricoles. Nous proposons ci-dessous quelques orientations sur les appuis nécessaires à mettre en place.

4.2.1. Beaucoup d'information et de sensibilisation

Dans l'exemple de la ZAP de Gignac, l'accès à l'information a été capital ; information sur la consommation d'espaces dans la métropole d'une part, sur ses conséquences négatives, et information sur le potentiel agricole du territoire d'autre part.

L'ingénierie relative à l'occupation du sol, permettant de mesurer la destruction de terres agricoles, est encore en cours de construction. C'est de façon très récente que les collectivités disposent de données précises puisqu'avant 2002, l'occupation du sol est mesurée par l'outil Corin Land Cover (base de données d'occupation du sol internationale), dont l'unité de mesure est de 25 ha. Avec la création en 2002 par l'Etat et la Région PACA du Centre Régional de l'Information Géographique (CRIGE PACA), la BD OCSOL PACA permet d'obtenir une

⁹⁹ RGA Agreste 2010

information plus précise, entre 5 et 2,5 ha. Le CRIGE a produit des données exhaustives en 2006 et en 2014, c'est donc tout à fait récent. La Métropole AMP est de plus en train de renforcer son expertise, au service de ses communes-membres. Un MOS (Mode d'Occupation du Sol) métropolitain est actuellement en cours d'élaboration (marché en cours) ; il permettra d'entrer dans un niveau de détail allant jusqu'à 0.2 ha. **Ce type d'investissement, loin d'être une ingénierie métropolitaine de plus, est un élément clé de maîtrise de l'utilisation de son espace par la collectivité, qui peut nourrir de nombreuses politiques publiques locales.** De façon parallèle, entre 2013 et 2015, des études ou méthodologies sur la mesure de la consommation d'espace ont été publiées au niveau national¹⁰⁰. Peu de temps après, l'agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise (AGAM) et l'agence d'urbanisme du Pays d'Aix (AUPA) ont commencé à produire des données sur l'étalement urbain et la consommation d'espaces¹⁰¹. Car la donnée n'est pas suffisante ; il faut savoir la communiquer et **construire des références simples, qui marquent les esprits** : l'équivalent d'un département français artificialisé tous les ans, ou ci-dessus dans la métropole AMP, des 200 terrains de foot consommés annuellement de l'AGAM, financée annuellement par la Métropole AMP.

L'expertise agricole existe depuis très longtemps mais elle s'est modifiée récemment, tout d'abord avec sa mise à l'échelle de la métropole et avec l'inclusion d'autres agricultures, qui n'étaient pas représentées jusqu'alors (l'agriculture urbaine, l'agriculture péri-urbaine). Sur une commande et un financement de la Métropole AMP, l'expertise agricole est devenue co-construite entre la Chambre d'Agriculture et les agences d'urbanisme, et elle a été largement diffusée : les documents de la Chambre sont techniques et destinés aux commanditaires uniquement, alors que les agences produisent des documents très graphiques, destinés au grand public et largement diffusés. Avec le « portrait agricole métropolitain »¹⁰², **la vision de l'agriculture devient co-construite entre monde agricoles et urbains.**

Un autre élément de levier dans le cas de Gignac est celui de l'existence d'**exemples, qui confortent les élus dans une direction déjà testée ailleurs et qui rassurent** : la délibération du conseil municipal de Gignac en date du 8 juin 2018, sur le lancement de la démarche de création de ZAP mentionne explicitement qu'« une ZAP a été approuvée sur la commune de Pertuis en septembre 2016 sur près de 1450 ha, celle de Cuges-les-Pins a été approuvée fin 2017 sur près de 300 ha et celle de Vitrolles sur près de 100 ha en février 2018. Sur le département du Var, 13 procédures sont en cours de finalisation, dont une sur plusieurs communes limitrophes : Saint-Maximin, Pourcieux, Pourrières sur près de 5 000 ha. »

Il paraît donc important de présenter ces exemples dans des événements en lien avec l'agriculture, et d'assurer leur diffusion via des supports de communication adéquats, à direction des élus comme des services techniques des communes-membres.

¹⁰⁰ « Mesurer la consommation d'espace pour l'élaboration et le suivi des documents de planification (SCoT, PLU et PLUi) », AURBSE, Mémo technique, 2015, sous l'égide de la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU) ; « Maîtriser la consommation foncière et lutter contre l'artificialisation des sols, boîte à outils du PLU(i) », Fiche du ministère du Logement et de l'Égalité des territoires, avril 2015 ; « Mesure de la consommation d'espace à partir des fichiers fonciers, analyse de l'occupation des sols », Fiche Cerema, 2013

¹⁰¹ Analyse des processus d'urbanisation du Pays d'Aix entre 2009 et 2015, par l'AUPA, à partir du MOS du Pays d'Aix ; « Réinvestir l'urbain, Aix-Marseille-Provence forte par ses centres » de l'AGAM en juin 2017 ; « L'étalement urbain à Aix-Marseille. Regards comparatifs avec huit aires urbaines françaises », en novembre 2017, par l'AGAM.

¹⁰² Décembre 2018, AGAM-AUPA en collaboration avec la Chambre d'Agriculture 13

Les **partages d'expérience** entre élus sont également un levier important, encore peu mobilisé. Un grand nombre d'entre eux envisagent la mise en place d'une ZAP avec méfiance et comme étant une source de conflit avec leurs électeurs et de pertes de voix (celles des propriétaires fonciers ne pouvant réaliser la plus-value attendue de l'urbanisation). Or on se rend compte en discutant avec des élus ayant franchi le cap que **cette opposition est souvent un « feu de paille », et que les enquêtes publiques de ZAP se passent généralement dans un climat apaisé**. M. Audibert, vice-président à l'agriculture auprès de la communauté de communes Provence verte et viticulteur de profession indique qu'il est nécessaire de « de choisir à quel moment faire ce genre de choses, il y a des périodes où il faut peut-être éviter, » et « de réussir à convaincre au départ, une large majorité des exploitants en place, pour ne pas les effrayer », mais qu'en fin de compte, il n'a « jamais eu connaissances d'actions trop virulentes dans les communes qui ont mis en place des ZAP ». L'existence de conflits forts autour de la ZAP n'est donc pas confirmée ; cela pourrait s'expliquer par le fait qu'il est en effet peu avouable publiquement de se prononcer contre un dispositif qui préserve l'agriculture, surtout quand on est soi-même un ancien agriculteur.

Tous ces leviers d'information relèvent de l'action métropolitaine et sont déjà pour tout ou partie engagés. La Métropole, créée en 2016, s'est dotée en 2018 d'une Direction Agriculture dédiée. C'est cette Direction qui impulse et finance nombre des travaux des agences d'urbanisme et études de la Chambre d'agriculture, et qui gère également le projet Alimentaire territorial. Elle soutient largement la création des ZAPs, avec une implication personnelle de son Directeur Général Adjoint, Michel Gacon. Ce dernier, anciennement Directeur Général des Services du Pays d'Aubagne et de l'Etoile, est un fervent défenseur de l'agriculture et a notamment été porteur du SCoT « à la parcelle » mentionné plus haut. Entre 2018 et 2019, il s'est déplacé sur de nombreuses communes afin de sensibiliser les élus à la préservation du foncier agricole, de présenter le dispositif des ZAP et de proposer l'appui métropolitain pour les mettre en place. **Ces actions combinées expliquent sans doute en partie la multiplication récente des ZAPs sur le territoire métropolitain.**

- ⇒ Investir dans un MOS métropolitain
- ⇒ Missionner régulièrement la Chambre d'Agriculture comme les agences d'urbanisme sur la production de documents de connaissance et de communication
- ⇒ Organiser des journées de travail et de partage d'expériences

4.2.2. Un zeste de contrainte

Les procédures de ZAP mises en place dans la métropole se réfèrent très largement dans leurs diagnostics aux documents de planification, à travers lesquels on note une montée en puissance de la question agricole. Ces documents **donnent un socle solide à l'engagement d'un maire pour la protection des terres agricoles, et ont la capacité de rendre légitime son action.**

Le Projet métropolitain AMP, intitulé « Ambition 2040 » et délibéré en 2018, décline 12 engagements de la Métropole à l'horizon 2040 ; l'engagement No 10, intitulé « faisons de l'agriculture et des paysages le terreau d'une nouvelle prospérité », souligne le rythme élevé de consommation d'espaces naturels et surtout agricoles (200 ha/an) et fixe deux objectifs 2040 de « tendre vers zéro consommation d'espaces naturels et agricoles » et « au – 1/3 de notre alimentation d'origine locale et durable ». Les ZAP et PAEN sont explicitement cités comme actions « déjà engagées / à amplifier » afin de protéger et mieux gérer les espaces agricoles. L'aide à la pérennisation du foncier agricole et à l'installation d'agriculteurs passe également selon ce projet métropolitain par l'action foncière à travers la SAFER. Ce projet métropolitain n'a toutefois aucune portée réglementaire et correspond plutôt à un affichage politique.

L'autre aspect de la planification est sa dimension contraignante ; car s'il est toujours préférable de se baser sur la volonté positive, le recours à la contrainte peut s'avérer nécessaire au vu de l'importance des enjeux et du rythme rapide de consommation du foncier agricole.

Le SCoT du Pays d'Aubagne et de l'Etoile, déjà évoqué en introduction et approuvé en 2013, est extrêmement protecteur : on parle de « SCoT à la parcelle », avec une cartographie précise des zones à forts enjeux agricoles, que ne peuvent contredire les PLUs. Suite au diagnostic révélant la quasi disparition des espaces agricoles (3% du territoire seulement), le **SCoT de la Communauté Urbaine Marseille Provence**, validé en 2012, affirme la préservation absolue des espaces agricoles tels qu'inscrits dans les documents d'urbanisme à la date de son approbation (les PLU communaux ne peuvent plus réduire les zones A). Le PLU de Marseille, approuvé en juin 2013, a permis l'augmentation du nombre de sites et des emprises concernées, de 160 à 240 ha, avec en-dehors des zones agricoles la mise en place de servitude de terrains cultivés pour protéger les jardins familiaux et les fermes pédagogiques ; de même, dans les communes de Sausset-les-Pins ou Carry le Rouet, des espaces naturels ont été reclassés en zone agricole.

Le SRADDET, qui est prescriptif, peut aussi être un outil de contrainte¹⁰³. Celui de Provence Alpes Côte d'Azur, adopté en juin 2019, traite de la réduction de la consommation foncière des espaces naturels, agricoles et forestiers à travers 3 objectifs (47, 48 et 49)¹⁰⁴ et établit des règles sur la diminution du rythme de consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers (règle LD2-Obj47 A), sur la mobilisation prioritaire du foncier au sein de l'enveloppe urbaine (règle LD2-Obj47 B), sur les surfaces agricoles équipées à l'irrigation (Règle LD2-Obj49 A), et sur les espaces agricoles à enjeux et à potentiel (Règle LD2-Obj49 B). Le SRADDET PACA, dans la mesure où il peut contraindre les SCoT, aurait pu constituer un outil fort ; néanmoins sa portée sera sans doute limitée, puisqu'il définit des objectifs généraux moins ambitieux que la loi¹⁰⁵ (en étendant la baisse de 50% de la consommation d'espaces non pas aux espaces agricoles seuls mais aux espaces agricoles et naturels¹⁰⁶), se concentre sur une partie seulement des terres agricoles (celles qui sont irriguées), dans une vision économique qui néglige les fonctions environnementales de l'agriculture, et ne demande aux collectivités d'atteindre le zéro consommation qu'à l'horizon 2030.

Néanmoins, on retiendra que le SRADDET, s'il ne sera que peu contraignant, jouera bien son rôle incitatif : pour les « espaces agricoles à fort potentiel productif : surfaces équipées à l'irrigation, périmètres AOP/AOC, périmètres ayant fait l'objet de procédures de remembrement / restructuration foncière, qualité agronomique des sols », il incite à la mobilisation des outils PAEN et ZAP, en proposant l'appui d'un certain nombre de dispositifs financiers Région ou FEADER (financement des études préalables de ZAP, de la remise en culture de friches, ou de projets plus complets, portés par des collectivités, avec animation foncière incluse). Il suggère également le recours à des SCoT « à la parcelle », avec « délimitation, dans le Document d'orientation et

¹⁰³ Les objectifs du SRADDET s'imposent dans un rapport de prise en compte. Les règles, elles, s'imposent dans un rapport de compatibilité, ce qui est plus contraignant. Les documents concernés (SCoT, à défaut PLU et cartes communales, Chartes de PNR, PCAET et PDU) ne doivent pas compromettre ou contrarier leur application ; ils adaptent, précisent ces règles à leur échelle.

¹⁰⁴ Le SRADDET PACA inclut 68 objectifs.

¹⁰⁵ La loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche n° 2010-874 du 27 juillet 2010 et la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 fixent déjà une obligation de diminution de 50% de la consommation de terres agricoles.

¹⁰⁶ SRADDET PACA, rapport, p. 264

d'objectifs des SCoT, de périmètres de protection des espaces agricoles, tel que le permet l'article L141-10 du code de l'urbanisme »¹⁰⁷.

Enfin, le devenir des terres agricoles de la métropole sera **fortement impacté par le futur SCoT métropolitain**. Lancé en avril 2016, son élaboration a récemment été mise en stand-by, dans l'attente d'une clarification du devenir de la fusion Métropole-Département des Bouches-du-Rhône. Les dernières sessions de travail autour du SCoT laissaient penser qu'il porterait un consensus mou, imposant relativement peu de contrainte aux élus communaux (en raison de la faible légitimité de cette collectivité auprès des élus communaux). Le futur SCoT ira-t-il jusqu'à défaire les protections établies par les SCoT des 6 territoires ? Cela serait assurément un très mauvais signal pour les élus, agriculteurs et promoteurs immobiliers.

A noter qu'une instruction du Gouvernement en date du 29 juillet 2019 a récemment réaffirmé l'engagement de l'État en faveur d'une gestion économe de l'espace et demande aux services déconcentrés une forte mobilisation afin de « rendre applicable l'objectif zéro artificialisation nette du territoire, dans les délais qui seront confirmés par le président de la République », notamment via le dialogue autour des documents d'urbanisme.

- ⇒ Définir un SCoT métropolitain ambitieux en termes de protection, qui reprenne à minima les protections déjà établies dans les SCoT existants, les augmente, et fixe des objectifs chiffrés de baisse de consommation de terres agricoles
- ⇒ En collaboration entre la Métropole, le Département et la Chambre d'Agriculture, organiser un plaidoyer auprès du préfet pour abaisser le nombre d'hectares à partir duquel le mécanisme de compensation est obligatoire dans le département de 5 à 1 ha (comme c'est déjà le cas dans 34 départements français), au vu de la pression particulièrement forte auquel le département est exposé

4.2.3. Un maire...ou un EPCI

Dans le cas de Gignac, le projet agricole est porté par un maire très engagé ; il est à l'initiative de l'augmentation du zonage A, de la mobilisation de la ZAP et de l'OAP. Des outils métropolitains (CAR et CIF) sont certes utilisés largement, mais toute l'impulsion vient dans cet exemple du niveau communal.

Que faire en l'absence d'une telle volonté, qui reste relativement peu fréquente ? Est-ce qu'il serait possible d'aller plus loin, et d'avoir de meilleurs résultats, si ces dispositifs ZAP étaient portés par la Métropole ?

Le SRADDET PACA note que « la mise en place de ces démarches se fait majoritairement à l'échelle des communes, de manière éparse et disparate sur le territoire régional alors que la préservation des zones agricoles requiert des approches globales supra-communales sur des territoires cohérents¹⁰⁸ ». Il liste donc dans ses « propositions de mise en œuvre » la « Mise en place par l'autorité en charge de l'élaboration du SCoT de zones agricoles protégées (ZAP) conformément aux dispositions de l'article L112-2 du code rural et de la pêche maritime. »

Néanmoins, le portage par l'EPCI ne résout pas tout, puisque le ou les conseils municipaux doivent nécessairement approuver le processus par délibération. Si un maire est contre, il pourra

¹⁰⁷ SRADDET PACA, fascicule de règles, p. 126

¹⁰⁸ SRADDET PACA, fascicule de règles, p. 125

bloquer le processus pendant des années, comme cela a été le cas pour la ZAP de l'Albanais, en Haute Savoie, qui aura mis 11 ans à se mettre en place¹⁰⁹.

Mais encore une fois, il sera de moins en moins possible pour les élus de porter des stratégies de réélection basées sur un positionnement ouvertement contre une protection de l'agriculture ; les français ne sont pas attachés aussi profondément que des pays anglo-saxons à la liberté individuelle et à la propriété privée ; on peut supposer que l'intérêt pour les questions de cadre de vie et d'alimentation primera.

Eclairage : c'est comment ailleurs ?

En Ile-de-France, un processus unique en France et qui a fait l'objet d'une disposition législative spécifique a été mis en place : une ZPENAF, qui doit permettre de protéger 2400 hectares de terres agricoles sur le plateau de Saclay, portée par la Chambre d'agriculture et les organisations professionnelles agricoles.

Du côté de la Gironde, le Département a créé en 2012 le PEANP des Jalles, à la demande des communes concernées et de Bordeaux Métropole. Ce PEANP s'étend sur 785 ha et 6 communes, et inclue un site de captage d'eau potable et une partie du site Natura 2000 des Jalles. Depuis février 2014, c'est Bordeaux Métropole qui assure l'animation du PEANP et de son programme d'action, ayant été désignée comme l'opérateur local le mieux placé.

Le recours à un ou plusieurs PAEN pourrait ainsi être une solution applicable à la métropole AMP, d'autant plus si l'on considère que celle-ci dispose de vastes espaces naturels, complémentaires aux espaces agricoles qui en constituent les franges, et que la prochaine fusion Métropole-Département simplifierait largement la maniabilité de cet outil.

Un portage métropolitain peut permettre au maire de ne pas revendiquer la démarche et d'être moins exposé au mécontentement des électeurs-proprétaires ; en négociant habilement des contreparties (en investissements publics), les ZAPs pourraient connaître donc en théorie un essor plus important dans le périmètre métropolitain si l'EPCI portait directement les créations de ZAP. En théorie car reprenant une analyse de M. Amiraty, la Métropole AMP manque à la fois de ressources financières et de légitimité politique. Et **pour asseoir cette légitimité, elle cherchera sans doute dans les prochaines années à « apporter » aux élus municipaux plutôt qu'à les contraindre**. En attendant la massification contrainte, la Métropole devra donc vraisemblablement s'orienter sur le court terme vers l'incitation et l'accompagnement des démarches de protection du foncier agricole. A moins que...le Département ne prenne la main...

- ⇒ Mobiliser les services métropolitains sur l'identification des grands ensembles agricoles les plus soumis à pression urbaine et à protéger prioritairement, et leur donner les moyens d'accompagner les élus municipaux pour la construction de projets agricoles et de mise en place de ZAP et terres agricoles (sensibilisation, ingénierie, financement de diagnostics préalables)
- ⇒ Améliorer la collaboration Région/Département/Métropole pour mieux cibler les efforts conjoints sur des zones prioritaires
- ⇒ « Relire » l'outil PAEN à la lumière de la fusion Métropole-Département

¹⁰⁹ « Évaluation et propositions d'optimisation des outils concourant à la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers », Catherine de Menthière, Hélène de Comarmond, Yves Granger, rapport CGAER no 17076, 2018, p. 46

4.3. L'engouement pour les ZAP

Les entretiens réalisés dans le cadre de cette recherche permettent de dégager les grands facteurs expliquant l'appropriation récente de l'outil ZAP, quasiment 20 ans après sa création.

Pour Michel Chiappero, les espaces naturels et les espaces agricoles sont dans une situation de protection très différenciée en raison de la nature de leur usage. D'un côté les espaces naturels sont pratiqués par une partie importante de la population française, soit dans un cadre de proximité (les ballades du dimanche) soit de vacances ; ils sont perçus visuellement comme des éléments clés de paysage, et symboliquement leur rôle est essentiel, en tant que lien conservé avec la nature. Il s'agit donc **d'un usage public** avant tout. Dès les années 1960, des milliers d'associations de défense de l'environnement ont œuvré pour leur préservation, et ce combat est mené depuis des dizaines d'années ; d'où la réglementation protectrice, qui n'a été instaurée spontanément, mais a bien été portée par une puissance sociale extrêmement forte.

Dans le cas des espaces agricoles, les usages sont très différents ; ils sont d'abord privés, et ils sont productifs. Les premiers usagers sont des agriculteurs qui cherchent à dégager un profit de la revente de leurs terres, soit pour compenser la faiblesse de leur retraite soit pour maximiser le patrimoine qu'ils transmettront à leur descendance. Et les agriculteurs forment une corporation très soudée et organisée politiquement, en capacité de faire entendre sa voix auprès des décideurs politiques. Il y a donc là aussi une puissance sociale mais qui s'exerce à l'inverse, en faveur de l'urbanisation, et donc de façon paradoxale, de la destruction de ces terres agricoles. Cet **usage avant tout privé** explique donc la difficulté de mise en place des protections réglementaires.

Toutefois, l'avènement du paradigme du développement durable s'est traduit par un changement de la perception de l'agriculture par la société. A partir des années 2000, il est de plus en plus question d'agriculture dans les médias et surtout d'une agriculture différente, à travers des films documentaires (de « We feed the world »¹¹⁰ en 2005 à « Demain »¹¹¹ en 2015), des livres (Jean Ziegler, Pierre Rabhi), des réseaux d'acteurs (le mouvement Colibris, les Incroyables comestibles). Il est question de la « malbouffe » dans tous les journaux télévisés et les produits bio représentent une part toujours croissante de notre alimentation (en 2018, près des ¾ des consommateurs consomment bio régulièrement)¹¹². Il existe aujourd'hui une profonde aspiration sociétale pour l'avènement d'une agriculture moins productiviste, et capable de nourrir avec des produits sains et locaux. Dans cette nouvelle vision du monde, l'agriculture deviendrait un bien-commun et l'on sort de l'usage privé pour glisser vers un usage public. C'est ce changement profond qui a fait que la protection des terres agricoles a pu émerger comme un véritable enjeu de société ; les élus ont pu s'en emparer en étant légitimes, car la demande sociale est forte. Cela expliquerait en large partie le fait que les ZAPs deviennent un outil adapté aujourd'hui et non pas il y a vingt ans.

La deuxième explication qui ressort de la recherche est celle de **la nécessaire adaptation au changement climatique**. Ce n'est pas le cas sur Gignac, les terres agricoles étant déjà irriguées, mais la question du stress hydrique grandissant des cultures, et même des cultures historiquement « au sec » (lavandes du plateau de Valensol, vignes varoises), semble devenir une préoccupation centrale des agriculteurs. Les solutions d'irrigation ponctuelles, par un forage

¹¹⁰ Film documentaire d'Erwin Wagenhofer

¹¹¹ Film documentaire de Cyril Dion et Mélanie Laurent

¹¹² Baromètre 2018 de consommation et de perception des produits biologiques en France, Agence Bio et Spirit Insight, Janvier 2019

local, ne sont souvent plus suffisantes, alors que les systèmes d'irrigation à l'échelle d'une plaine demandent des investissements très lourds et des autorisations en lien avec la Loi sur l'Eau. Le soutien des pouvoirs publics devient indispensable, et il est partout conditionné à la sécurisation à long terme de la vocation agricole des terres : la ZAP devient alors incontournable.

Et les deux explications se croisent lorsque le maintien d'une agriculture dynamique (rentable donc) passe par la fin des monocultures faiblement rémunératrices et peu acceptables socialement et par la diversification des cultures, qui implique souvent l'irrigation.

Enfin, le troisième facteur explicatif déjà évoqué ci-dessus est bien sûr la **conjonction actuelle d'une meilleure information sur le niveau de consommation d'espaces et d'obligations réglementaires croissantes via la planification.**

Même si les progrès des politiques publiques en matière de lutte contre l'étalement urbain et de protection des espaces ouverts peuvent parfois paraître timides et insuffisamment rapides, les modifications du cadre législatif de l'aménagement du territoire œuvrent indéniablement à la sensibilisation et au changement de culture des élus comme des aménageurs ; elles ne manqueront pas de produire des effets pour peu que l'on considère le temps long. Dans le même temps, l'irréversibilité du phénomène d'étalement urbain et ses conséquences sur la biodiversité et sur la capacité des territoires à nourrir localement et sainement leurs populations appelle des réactions immédiates. La loi et les règles ne peuvent donc suffire. Elles sont toujours vécues comme ce qu'elles sont, à savoir des formes de contrainte, et ne peuvent amener les élus à la vision politique et à l'envie de faire ; pour cela, **le projet de territoire**, qu'il soit agri-économique, agri-paysager ou alimentaire, **doit émerger, la règle n'étant qu'un outil fourni par l'urbanisme.** Comme le dit Michel Chiappero, « **derrière la protection, il doit y avoir une intention** », **sans quoi, la protection tombera.**

En ce sens, le projet Garden Lab est un exemple illustrant la manière dont l'idée initiale de protection d'un espace agricole de l'urbanisation a pu amener un élu à une vision intégrée et porteuse d'identité et d'avenir pour son territoire. Si l'on devait résumer le projet en quatre points-clés, dans une logique de répliation dans la métropole, cela pourrait être les points suivants :

Un projet agricole innovant, porteur d'une vision multifonctionnelle de l'agriculture :

Le Garden Lab regroupe sous une vision de territoire unique les fonctions économique, alimentaire, citoyenne, sociale, et paysagère de l'agriculture ; il mobilise plusieurs concepts récents comme la production maraîchère en micro-ferme permaculturelle, la reproduction de semences non-hybrides, l'utilisation de l'élevage ovin pour l'entretien des espaces de frange avec les massifs forestiers et a donné lieu à la première OAP agricole de France.

Une mobilisation exemplaire des outils de protection du foncier : pour garantir la protection des terres agricoles, le projet s'est appuyé sur un PLUi « maximisé », incluant à la fois une augmentation du zonage A par la fermeture à l'urbanisation de zones AU, une ZAP sur l'intégralité du zonage A de la commune, et une OAP agricole organisant le futur développement d'un secteur agricole particulier de la ville, vitrine du projet agricole ;

Augmentée des outils de mobilisation du foncier : la protection est complétée par une politique volontariste d'acquisition foncière, rendue possible par une convention d'aménagement rural et une convention d'intervention foncière métropolitaines, et financée par la commune aidée du Département, ainsi que par des aides municipales à l'installation et à la commercialisation ;

Un projet pensé par des acteurs agricoles et urbains : l'étude du cas de Gignac montre que ce projet agricole péri-urbain a été pensé avant tout pour répondre aux attentes sociétales des résidents de la commune, et principalement par des urbains, du maire ayant grandi et vécu en ville, à l'urbaniste Michel Chiappero, ou à des néo-paysannes engagées comme Julie André et Carole Devesa. Le projet agricole péri-urbain 3.0 ne pourra sans doute pas être un projet du seul monde agricole ; il sera à l'image de nos sociétés modernes, complexe, basé sur de multiples compétences complémentaires et sur l'utilisation de techniques de communication et d'adhésion citoyenne ; toutes choses pour lesquelles les urbains ont capacités, expérience et méthodes. Mais parce que la ville ne peut à elle-seule maintenir sous perfusion une agriculture « décor », caution du maintien du lien avec la nature des citoyens, le projet agricole 3.0 ne doit pas non oublier la dimension économique de l'agriculture. En ce sens, il doit être capable d'offrir un cadre d'activité à même de répondre aux préoccupations professionnelles de tous les agriculteurs, de ne pas opposer les systèmes d'exploitation mais au contraire de stimuler la complémentarité entre agriculteurs « traditionnels » et « néo ». En somme, un écosystème où les services rendus et échangés, économies d'échelle, et débouchés garantis par des citoyens sensibilisés pourront assurer la durabilité d'une agriculture plurielle et multifonctionnelle.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

Méténier Michel, « Le tunnel du Rove : le canal de jonction de Marseille au Rhône », Tacussel, 1996

Lebreton J.-P., « La compatibilité en droit de l'urbanisme », AJDA, 1991

Viard Jean, « Lettre aux paysans et aux autres sur un monde durable », Editions de l'Aube, 2010

Articles scientifiques

Bertrand Nathalie, Martin Samuel, Rousier Nicole, « Les documents d'urbanisme, un outil pour les conflits d'usage de l'espace agricole périurbain ? », Lavoisier, « Géographie, économie, société », 2006/3 Vol. 8

Carpentier Elise, « Biographie des Orientations d'Aménagement et de Programmation », GREDIAUC, Aix-Marseille Université, octobre 2008

Donadiou Pierre, Fleury André, « L'agriculture, une nature pour la ville ? », In: Les Annales de la recherche urbaine, N°74, 1997

Dubois Jérôme, Zitouni Françoise, « Les OAP, interface entre urbanisme de planification et urbanisme de projet », LIEU, Aix-Marseille Université, octobre 2018

Gateau Fabienne, « L'établissement rural de La Pousaraque (Gignac-la-Nerthe, Bouches-du-Rhône). Oléiculture en Basse-Provence », In: Revue archéologique de Narbonnaise, tome 30, 1997

Guiomar Xavier, « Les collectivités locales à la recherche d'une agriculture de proximité », GREP « Pour » No 209-210, 2011/2

Landais E., « Agriculture durable. Les fondements d'un nouveau contrat social ? », INRA, Courrier de l'environnement, no 33, 1998

Poulot Monique, « Agriculture et acteurs agricoles dans les mailles des territoires de gouvernance urbaine : nouvelle agriculture, nouveaux métiers ? », Eres, Espaces et sociétés, No 158, 2014/3

Poulot Monique, « Des arrangements autour de l'agriculture en périurbain : du lotissement agricole au projet de territoire : Exemples franciliens », Vertigo, Volume 11 Numéro 2, septembre 2011

Sainteny Guillaume, « La fiscalité peut-elle contribuer à limiter l'artificialisation des sols ? », Responsabilité & Environnement, n° 91, juillet 2018

Vianey Gisèle, Serrano José, « Les Zones Agricoles Protégées : figer de l'espace agricole pour un projet agricole ou organiser le territoire pour un projet urbain ? », Géographie, économie, société 9, 2007

Rapports administratifs

AGAM, « Quand la ville s'étale », Regards Environnement No 80, décembre 2018

AGAM-AUPA, « Portrait agricole métropolitain », Etude Environnement, décembre 2018

Assemblée nationale, Rapport d'information N°1460, « Mission d'information commune sur le foncier agricole », rapporteurs Anne-Laurence Petel et Dominique Potier, décembre 2018

CGAAER, rapport N°17076, « Évaluation et propositions d'optimisation des outils concourant à la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers », De Comarmond Hélène, de Menthère Catherine, Granger Yves, 2018

Chambre d'Agriculture des Bouches-du-Rhône, « Diagnostic agricole de la plaine agricole de Gignac-la-Nerthe », janvier 2019

ESCo IFSTTAR-INRA, rapport « Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols : quels leviers pour en maîtriser l'expansion ou les effets ? », Béatrice Béchet, Yves Le Bissonais, Anne Ruas, décembre 2017

Insee Références, dossier « Caractérisation des espaces consommés par le bâti en France métropolitaine entre 2005 et 2013 », Colin Albizzati, Mathilde Poulhes, Joyce Sultan Parraud, édition 2017

MEEM, Théma « Artificialisation - De la mesure à l'action », Bastien Virely, janvier 2017

OPESCT, note « Stocker plus de carbone dans les sols : un enjeu pour le climat et pour l'alimentation », mars 2018

Préfecture des Pyrénées Orientales, guide de procédures à destination des maires, « Agir face à la cabanisation », juillet 2016

Préfecture de la Région PACA et des Bouches-du-Rhône, « Mission Devenir de la Métropole Aix-Marseille-Provence et du Conseil départemental des Bouches-du-Rhône », rapport au premier ministre, mars 2019

Préfecture du Rhône, note, « La compensation agricole collective : modalités d'action dans le Rhône », 2018

Documents techniques

SCoT de Marseille Provence Métropole, 2012

SCoT du Pays d'Aubagne et de l'Etoile, 2013

SCoT du Pays d'Aix, 2015

Projet de PLUi arrêté, Territoire Marseille Provence, juin 2018

SRADDET PACA, 2019

Rapport d'enquête du Commissaire enquêteur, Commune de Pertuis, ZAP, 2016

Appel à candidature secteur Bricard, Chambre d'agriculture des Bouches-du-Rhône, août 2018

Communication institutionnelle

« Lou Vivournet », journal de la Ville de Gignac-la-Nerthe

Méténier Michel, « Sur les traces du passé agricole de Gignac la Nerthe – Chroniques », site web de la Ville de Gignac-la-Nerthe

« En direct », journal de la Chambre d'agriculture des Bouches-du-Rhône, N°10, avril 2017
et N° 16, juin 2019

Articles de presse

Crézé Elodie, « Aux abords de Marseille, le Far West des terres agricoles », Marsactu, 11
décembre 2014

TABLE DES ILLUSTRATIONS

FIGURE 1: DES ECHANGES DE TERRE FAVORABLES AUX SOLS ARTIFICIALISES – SOURCE : TERRES DE LIEN	9
FIGURE 2: SECTEURS D’ENJEUX AGRICOLES, DOO DU SCOT PAYS D’AUBAGNE ET DE L’ETOILE – SOURCE : AGAM, CHAMBRE D’AGRICULTURE 13.....	11
FIGURE 3: OCCUPATION DU SOL PAR GRANDE DOMINANTE EN 2014, METROPOLE AMP – SOURCE : AGAM-AUPA.....	18
FIGURE 4: REPARTITION DES SAU DANS LA METROPOLE AMP – SOURCE : AGAM-AUPA.....	18
FIGURE 5: EVOLUTION DE L’UTILISATION DES SOLS DANS LA METROPOLE AMP – SOURCE : AGAM-AUPA.....	20
FIGURE 6: EVOLUTION DES TYPES D’ESPACES CONSOMMES DANS LA METROPOLE AMP – SOURCE : AGAM-AUPA	21
FIGURE 7: MASSIF DE LA NERTHE AU 1ER PLAN ; DERRIERE L’A55, LA COMMUNE DE GIGNAC – CREDIT PHOTO : INCONNU	24
FIGURE 8: VUE SUR LES LOTISSEMENTS DE GIGNAC – CREDIT PHOTO : D.LENOIR.....	25
FIGURE 9: PHOTOGRAPHIES AERIENNES 2017, COMMUNE DE GIGNAC-LA-NERTHE – SOURCE : GEOPORTAIL	26
FIGURE 10: PHOTOGRAPHIES AERIENNES 1950-1965, COMMUNE DE GIGNAC-LA-NERTHE – SOURCE : GEOPORTAIL.....	26
FIGURE 11: OCCUPATION DU SOL, SAU DE GIGNAC, 2018 – SOURCE : CHAMBRE D’AGRICULTURE 13.....	27
FIGURE 12: EXPLOITATION DE SPIRULINE – CREDIT PHOTO : SPIRULINE DE LA COTE BLEUE	28
FIGURE 13: EXPLOITATION DE PAPAM – CREDIT PHOTO : CHAMBRE D’AGRICULTURE 13.....	28
FIGURE 14: VIGNES SUR REBUTY (EN FOND, LA NERTHE) – CREDIT PHOTO : O. REYGNIER.....	29
FIGURE 15: RESEAU DE LA SOCIETE DU CANAL DE PROVENCE – SOURCE : CHAMBRE D’AGRICULTURE 13	29
FIGURE 16: POINT DE VENTE DE LEGUMES – CREDIT PHOTO : CHAMBRE D’AGRICULTURE 13	30
FIGURE 17: OCCUPATION DES SOLS A POTENTIEL AGRICOLE, GIGNAC, 2018 – SOURCE : CHAMBRE D’AGRICULTURE 13.....	30
FIGURE 18: FRICHE BUISSONNANTE – CREDIT PHOTO : CHAMBRE D’AGRICULTURE 13	30
FIGURE 19: MODE DE FAIRE VALOIR EN % – SOURCE : CHAMBRE D’AGRICULTURE 13	31
FIGURE 20: PARCELLAIRE SUR LE SECTEUR BRICARD – SOURCE : GEOPORTAIL.....	32
FIGURE 21: CONSTRUCTIONS ET DEPOTS ILLEGAUX – CREDIT PHOTO: CHAMBRE D’AGRICULTURE 13.....	33
FIGURE 22: LA « COULEE VERTE » ENTRE LE HAMEAU DE LAURE (A L’OUEST) ET CELUI DE GIGNAC – SOURCE : GEOPORTAIL.....	35
FIGURE 23: LES OBJECTIFS DU PROJET GARDEN LAB – SOURCE : M. CHIAPPERO.....	40
FIGURE 24: SPATIALISATION DU PROJET A L’ECHELLE DE LA COMMUNE – SOURCE : M. CHIAPPERO	41
FIGURE 25: LE PROGRAMME D’ACTION DU PROJET (EVOLUTIF) – SOURCE : M. CHIAPPERO	43
FIGURE 26: PROPOSITION D’AMENAGEMENT SUR LA POUSARAQUE, 2017 – SOURCE: M. CHIAPPERO.....	44
FIGURE 27: LE GARDEN LAB ENFANTS – CREDIT PHOTO : VILLE DE GIGNAC.....	45
FIGURE 28: PLANTATIONS PAR LES ENFANTS – CREDIT PHOTO : VILLE DE GIGNAC.....	45
FIGURE 29: LE GARDEN LAB ENFANT, 2019 – CREDIT PHOTO : O. REYGNIER.....	45
FIGURE 30: LES POTAGERS – CREDIT PHOTO : O. REYGNIER	46
FIGURE 31: LES POTAGERS, LE VERGER EN FOND – CREDIT PHOTO : O. REYGNIER.....	46
FIGURE 32: LA FERME DE LA POUSARAQUE, FAÇADE EN COURS DE RENOVATION – CREDIT PHOTO : O. REYGNIER.....	47
FIGURE 33: LES PRINCIPAUX SECTEURS AGRICOLES DE GIGNAC – SOURCE : J. ANDRE	48
FIGURE 34: LOTS PREVUS LORS DE L’APPEL A CANDIDATURE SUR LE SECTEUR BRICARD – SOURCE: CHAMBRE D’AGRICULTURE 13	49
FIGURE 35: LE SECTEUR AGRICOLE DE LA LOUBATIERE – SOURCE : GEOPORTAIL	51
FIGURE 36: SITE PROPOSE POUR LE POINT DE VENTE COLLECTIF – CREDIT PHOTO : O. REYGNIER	52
FIGURE 37: SPATIALISATION DES PRODUCTIONS AGRICOLES A L’ECHELLE DU PAT – SOURCE : AGAM-AUPA.....	53
FIGURE 38: AMENAGEMENTS PAYSAGER AUTOUR DU PUIIS, LA POUSARAQUE – CREDIT PHOTO: O. REYGNIER	54
FIGURE 39: PARCOURS DE PROMENADES PAYSAGERES – SOURCE : MICHEL CHIAPPERO.....	55
FIGURE 40: LES ESPACES NATURELS ET AGRICOLES, PLUI, TERRITOIRE MARSEILLE PROVENCE – SOURCE : AMP – AGAM – M. CHIAPPERO – ALGOE - ORGECO	61
FIGURE 41: CARTE DE GIGNAC-LA-	62
FIGURE 42: EVOLUTION DU ZONAGE A SUITE A L’ARRET DU PLUI, GIGNAC-LA-NERTHE – SOURCE : CHAMBRE D’AGRICULTURE 13..	63
FIGURE 43: ZONE A ET PERIMETRE DE LA ZAP – SOURCE : PROVENCE VERTE	68
FIGURE 44: OAP GLN 02 GARDEN LAB, PLUI TERRITOIRE MARSEILLE PROVENCE– SOURCE : AMP – AGAM – M. CHIAPPERO – ALGOE - ORGECO	74

Annexe 1 – Exceptions au principe de non-constructibilité en zone A et détermination du caractère « nécessaire à l'exploitation agricole » des constructions et installations

On note trois exceptions au principe de non –constructibilité en zonage A :

- i) L'implantation de secteurs de taille et de capacité limités (STECAL), délimités par le règlement graphique à titre exceptionnel, dans lesquels les constructions, aires d'accueil des gens du voyage et résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs sont autorisés après avis (simple) de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) (art. L 123-1-5 II-6°) ;
- ii) Le changement de destination des bâtiments existants identifiés dans le règlement du PLU, à la condition que ce changement ne compromette pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site, et après avis (conforme) de la CDPENAF (art. L 151-11 I-2°) ;
- iii) L'extension de bâtiments d'habitation existants dès lors que ces extensions ou annexes ne compromettent pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site, et sont en conformité avec les conditions définies par le règlement, celui-ci étant visé par un avis simple de la CDPENAF (art. L 123-1-5).

Le Groupement de Recherches sur les Institutions et le Droit de l'Aménagement, de l'urbanisme et de l'Habitat (GRIDAUDH)¹¹³ a établi une synthèse des jurisprudences rendues sur la nature des constructions nécessaire à l'exploitation. Selon son analyse, la destination agricole vise les bâtiments fonctionnels (serres, silos, locaux de conditionnement et transformation...) et autres bâtiments liés à l'exploitation (hangars, granges, stabulations, bergeries...).

Le champ de cette destination est relativement clair, la principale difficulté résidant dans la distinction avec les destinations ou sous-destinations « industrie », « commerce » et « activités de service ». Ainsi, il est reconnu par exemple qu'un centre d'équitation revêt une destination « activités de service » et non « agricole » (CE 28 juill. 1993, Rosant, req. n° 103795. Toutefois, le Conseil d'État a admis qu'un centre équestre constitue un bâtiment agricole au sens de l'article L. 111-3 du code rural (CE 31 juill. 2009, Combes et a., req. n° 296197). Logiquement, un laboratoire de biotechnologies de l'environnement appartient à la sous-destination « industrie » (CE 8 avr. 1998, Commune de Narbonne, req. n° 175262). De la même façon, un silo à céréales a une destination commerciale et non agricole lorsqu'il n'est pas destiné à recevoir à titre principal les produits de l'exploitation (CE 22 nov. 2002, Commune de La Roche-Clermault, req. n° 239910). Il est reconnu que les locaux commerciaux n'ont pas, a priori, à être implantés en zone A, à moins qu'ils servent, de façon dominante, à commercialiser des produits issus de l'exploitation (J.-D. Combrexelle, concl. sous CE 12 mai 1997, Beutelstetter c. Commune d'Ittenheim, BJDU 1997, n° 4, p. 280). La solution est identique concernant les ateliers de préparation et conditionnement (CAA Lyon 19 sept. 1985, Commune de La Crau, req. n° 941970 : un atelier de manutention et de transports de fleurs n'est pas directement lié à l'activité des exploitations agricoles). De la même façon, la création de gîtes ruraux est davantage considérés comme une opération purement patrimoniale que comme un prolongement de l'acte de production (CE 14 févr. 2007, Min. Equip. c. Lionel A, req. n° 28239 : « Considérant qu'alors même que les ressources procurées par un gîte rural seraient utiles, voire indispensables, à l'équilibre économique d'une exploitation agricole, la construction d'un édifice hôtelier ne peut

¹¹³ GRIDAUDH, Fiche « Ecriture des PLU », « L'écriture du règlement : zonage / zonage A et N / fiche 2 : les limites de constructibilité », Jean-François Inseguet, Maître de conférences à l'Université de Rennes II

être regardée comme nécessaire à cette exploitation au sens du code de l'urbanisme ». En ce sens également, Rép. min n° 12448, JOAN 15 janv. 2008, p. 351).

La destination agricole correspond donc généralement à la définition donnée dans la première partie de l'article L. 311-1 du code rural, à savoir qu'elle recouvre les « activités correspondant à la maîtrise et à l'exploitation d'un cycle biologique de caractère végétal ou animal et constituant une ou plusieurs étapes nécessaires au déroulement de ce cycle ainsi que les activités exercées par un exploitant agricole qui sont dans le prolongement de l'acte de production ou qui ont pour support l'exploitation ». Il convient cependant de noter, qu'en vertu du principe d'indépendance des législations, le juge administratif ne se sent pas lié par cette définition, donnée principalement dans un but fiscal ou social.

Les constructions et installations nécessaires à l'activité agricole peuvent donc être définies, comme suit :

- les constructions à caractère fonctionnel nécessaires à l'exploitation : serres, silos, locaux de transformation et de conditionnement des produits venant de l'exploitation ;
- les bâtiments nécessaires à l'activité agricole et à l'élevage et notamment ceux destinés à abriter le matériel, la production ou les animaux, tels que les hangars, granges, porcheries, étables, bergeries, stabulation ;
- les constructions à usage d'habitation de l'agriculteur à condition que sa présence soit indispensable à proximité des terres qu'il exploite.

Concernant ce dernier point, la jurisprudence considère que le logement de l'exploitant ou de ses salariés, bien qu'il relève de la destination « habitation », est considéré comme une construction liée à l'exploitation agricole dont il constitue l'accessoire. Toutefois, afin d'éviter que cette solution logique soit détournée dans un but non agricole, la jurisprudence administrative s'est stabilisée dans un sens restrictif, la construction devant avoir une utilité directe pour l'exploitation, appréciation qui s'opère indépendamment du statut du demandeur : le fait de cotiser à la MSA n'est pas un critère suffisant pour établir la nécessité de la construction (CAA Lyon 27 févr. 1995, Commune d'Hyères, req. n° 95LY01899). Le juge examine l'importance de la propriété qui doit disposer d'une taille suffisante pour pouvoir être considérée comme une exploitation agricole (CE 4 mars 1994, Préfet du Var, req. n° 115950 ; CE 18 juill. 2011, n° 323479) ou l'existence éventuelle d'une autre habitation. Par ailleurs, la localisation de la construction dont l'implantation à proximité de l'exploitation doit être nécessaire, appréciation qui varie selon le type de culture ou d'élevage : par exemple, la production de céréales, de foin et de luzerne ne nécessite pas une présence permanente sur l'exploitation (CAA Lyon, 5 janv. 2010, Commune de Saint-Symphorien-d'Ozon, req. n° 09LY00035). Il s'agit donc pour la jurisprudence administrative de prévenir l'utilisation des terrains en zone A par de « faux agriculteurs » pour lesquels la prétendue exploitation agricole n'est qu'un prétexte à l'obtention d'une autorisation de construire.

Même si elles ne constituent pas une source de droit, les doctrines établies pour les CDPENAF¹¹⁴ ou par les CDPENAF¹¹⁵ apportent également des éclairages complémentaires très intéressants. La Circulaire ministérielle précise ainsi que les projets de constructions ou d'installations neuves comportant des panneaux photovoltaïques nécessitent une attention particulière dans la mesure où la production d'électricité ne saurait être envisagée comme une activité de substitution à l'activité agricole et apporte des critères d'évaluation précis (en serres,

¹¹⁴ Circulaire DGPAAT/SDB/C2012-3008 du 09 février 2012, qui propose des éléments de doctrine en paragraphe 4 à l'attention des CDPENAF

¹¹⁵ Par exemple, « Notion de nécessité d'un bâtiment pour une exploitation agricole - fiche de doctrine CDPENAF 19 », Préfecture de la Corrèze

en lieu de stockage d'animaux). La doctrine CDPENAF 19 précise ainsi la question du logement des agriculteurs, en indiquant les types de production qui peuvent la justifier, tout en précisant que toute construction serait non justifiée pour un agriculteur arrivant à moins de 5 ans de la retraite :

Productions pouvant la justifier	Productions ne pouvant pas la justifier
Elevages ci-dessous comportant une activité de naissage : Élevages bovins lait Élevages bovins viande allaitants Élevages ovins, caprins, équins et porcins Élevages avicoles et cunicoles Productions sous serre Cultures irriguées	les élevages cités ci-contre comprenant seulement de l'engraissement ; Élevages de pigeons et de gibiers ; Apiculture, héliciculture, pisciculture ; Cultures de plein champs; Pépinières, maraîchage, arboriculture, horticulture, viticulture ; Exploitation forestière ; Activités de transformation à la ferme ou de vente directe ; Accueil à la ferme (gîtes ruraux, ferme pédagogique, ...).

Annexe 2 - Le processus de mise en place d'une ZAP

Initiative - Si le Préfet peut prendre lui-même l'initiative de la création d'une ZAP, ce sont en général les collectivités qui proposent la création d'une ZAP. La proposition peut être faite :

- Par une ou plusieurs communes ;
- Par un EPCI compétent en matière de Plan local d'urbanisme (PLU) ;
- Ou par un établissement public compétent en matière de Schéma de cohérence territoriale (SCoT).

Dossier - Le dossier de proposition de ZAP est constitué de trois parties :

- Un rapport de présentation, exposant une analyse agricole détaillée, et les raisons de la protection et de mise en valeur ;
- Un plan de situation ;
- Un plan délimitant la zone, au niveau parcellaire.

Consultation et concertation - Une fois le dossier réalisé, il doit être soumis :

- Pour accord aux conseils municipaux des communes concernées ;
- Pour avis à la Chambre d'agriculture et à la CDOA (au-delà de deux mois, leurs avis sont réputés favorable) ;
- À enquête publique.

Actes de création - La ZAP est ensuite créée en deux étapes :

- Les délibérations pour accord de l'ensemble des conseils municipaux concernés ;
- Le classement par arrêté préfectoral.

Cas particulier des aires d'appellation d'origine - Si la ZAP concerne tout ou partie d'une aire d'appellation d'origine, alors l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) est associé à deux types d'occasion :

- Son avis doit être demandé sur le dossier de création de la ZAP (étape de consultation) ;
- L'Institut peut être consulté par le Préfet sur les changements d'affectation ou de mode d'occupation des sols (ZAP est en vigueur).

Annexe 3 - L'opposabilité des OAP

Depuis la loi Urbanisme et habitat de 2003, les éléments inscrits dans les OAP sont opposables aux autorisations d'urbanisme, dans un rapport de compatibilité : « l'exécution par toute personne publique ou privée de tous travaux, constructions, aménagements, plantations, affouillements ou exhaussements des sols (...) sont, en outre, compatibles, lorsqu'ils existent, avec les orientations d'aménagement et de programmation » (article L152-1 du Code de l'urbanisme)

Le rapport de compatibilité interdit toute contrariété entre l'orientation d'aménagement et l'utilisation du sol mais tolère tout de même une certaine distance entre les deux. Si les utilisateurs du sol doivent se conformer strictement aux prescriptions du règlement du PLU, ils ne supportent pas le même niveau de contrainte avec les orientations d'aménagement, qu'ils doivent simplement s'abstenir de contrarier. (« Biographie des Orientations d'Aménagement et de Programmation », Elise Carpentier, GREDAUC, Aix-Marseille Université, octobre 2008)

Toutefois deux jurisprudences majeures viennent préciser les conditions de cette opposabilité. Dans l'affaire Dos Santos c. Commune de Saint-Avé, le Conseil d'Etat a considéré que « la délimitation, dans les documents graphiques d'un PLU, au titre des orientations d'aménagement, d'une zone verte au sein d'une zone à urbaniser, (...) ne suffit pas, par elle-même, à conférer à cette zone un caractère inconstructible ». Le maire de la commune concernée a motivé son refus de permis de construire en considérant, sur la base de l'OAP, la parcelle inconstructible, exprimant ainsi un rapport de conformité entre le projet et l'OAP. Pour le juge, le refus ne peut s'appuyer que sur l'incompatibilité entre le projet et les objectifs poursuivis par la commune et traduits dans l'OAP (« Fiche méthodologique – Rédaction des OAPs », Club Plui, mai 2016). Or, il n'a pas considéré que la présence d'une maison individuelle était incompatible avec une zone verte (on trouve bien des habitations en zone Nh).

Dans la même logique, le tribunal administratif de Melun a estimé qu'un chemin piéton figurant sur la carte d'une OAP n'a pas la même portée que s'il avait été tracé au titre du règlement ou fait l'objet d'un emplacement réservé et qu'il ne peut interdire l'édification d'une clôture à cet endroit. Toujours selon Elise Carpentier, cette jurisprudence ne signifie pas qu'une orientation d'aménagement ne peut produire d'effets de droit que si elle est confortée par une prescription du règlement ; elle signifie que lorsque les auteurs du PLU veulent imposer une servitude d'urbanisme lourde à tel ou tel endroit, c'est dans le règlement qu'ils doivent le faire.

Mais de nombreux jugements vont à l'encontre de cette logique et redonnent du poids aux OAP (« Comment appliquer les orientations d'aménagement et de programmation ? », Thomas Simon et Aurélien Massaguer, avocats, juin 2017).: Deux bâtiments collectifs à usage d'habitation totalisant vingt et un logements sont incompatibles avec une orientation tendant à ce que l'urbanisation du secteur se fasse « sous la forme de maisons de ville, accessoirement sous la forme de résidences individuelles » (CAA Marseille, 22 fév. 2016, SCI les Terrasses d'Oletta, n°15MA00147). Un bâtiment à usage de bureau n'est pas compatible avec une orientation qui prévoit la réalisation d'une opération « d'habitat individuel groupé », orientation que le juge désigne comme étant « réservée à l'habitat » (CAA Nantes, 5 juil. 2016, M. Barome, n°15NT00609). Un arrêt a dénié à un propriétaire le droit de construire une maison au motif que d'après « le document graphique joint aux orientations particulières d'aménagement (...) le terrain d'assiette de la demande de permis de construire (...) doit servir également de construction à l'une des futures voie interne à l'aménagement du quartier » (CAA Lyon, 16 mai 2013, M. Depond, n°12NC01800).

Le contrôle de la compatibilité n'a donc rien de mécanique et oblige le juge à des arbitrages subtils. On pourra retenir que l'OAP produira d'autant plus les effets qualitatifs escomptés sur les aménagements futurs que les auteurs du PLU se seront révélés habiles à employer de façon judicieuse à la fois le règlement et l'OAP sectorielle.