

AVIS N° 2008-du 19 juin 2008
RELATIF AU PROGRAMME REGIONAL 2008-2013
EN FAVEUR DE L'AGRICULTURE PERIURBAINE
EN ILE-DE-FRANCE

**Présenté au nom de la Commission de l'agriculture, de
l'environnement et de la ruralité**

par Monsieur Damien GREFFIN

LE CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL REGIONAL D'ILE-DE-FRANCE

VU :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le rapport et l'avis relatifs au « devenir des espaces agricoles et naturels en zone périurbaine » présentés par M. Daniel DESWARTE le 21 octobre 1999 au nom de la Commission de l'agriculture, de l'aménagement rural et de l'environnement du CESR d'Ile-de-France ;
- le rapport relatif à « l'usage et la consommation des espaces agricoles et naturels en Ile de France » présenté en septembre 2004 par M. Pierre CUYPERS au nom de la Commission de l'agriculture, de l'aménagement rural et de l'environnement dans le cadre des travaux préparatoires du CESR d'Ile de France à la révision du SDRIF ;
- l'étude sur les programmes agri urbains en Ile-de-France présentée en octobre 2005 par l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France (IAURIF) ;
- le rapport et l'avis présentés le 27 avril 2006 par M. Jérôme REGNAULT au nom de la Commission de l'agriculture, de l'environnement et de la ruralité du CESR relatif à « la préservation et valorisation des espaces naturels et agricoles de la Ceinture Verte et des autres secteurs périurbains en Ile-de-France » ;
- le rapport et la délibération du Conseil Régional n° CR 17-07 du 1er février 2007 relatifs à « l'agriculture, les agroressources et l'agroalimentaire : des secteurs économiques d'avenir pour l'Ilede-France » ;
- le contrat de projets Etat-Région 2007-2013, adopté le 14 février 2007 par délibération n° CR 31-07 et signé le 23 mars 2007 ;
- le projet de Schéma Directeur de la Région Ile-de-France arrêté par délibération n°CR 29-07 du 15 février 2007 ;
- le rapport et la délibération du Conseil régional n° CR 45-07 du 27 juin 2007 adoptant la stratégie régionale pour la biodiversité en Ile-de-France ;
- le rapport et la délibération du Conseil régional n° CR 88-07 du 27 septembre 2007 relatifs au programme régional en faveur de l'agriculture biologique 2007-2013 ;
- le rapport et la délibération du Conseil régional n° CP 07-933 du 11 octobre 2007 adoptant la convention Etat –Région Ile-de-France - SAFER ;
- le rapport et la délibération du Conseil régional n° CR 90-07 du 25 octobre 2007 relatifs au programme régional agrienvironnemental 2007-2013 ;
- le rapport et la délibération du Conseil régional n° CR 111-07 des 25 et 26 octobre 2007 relatifs à la politique régionale de l'eau 2008-2012 ;

- le rapport et la délibération du Conseil régional n° CP 08-361 du 27 mars 2008 relatifs à la mise en oeuvre des dispositifs PRIMHEUR, PREVAIR et ATREA dans le cadre du contrat de projets et de la politique européenne de développement rural ;
- le règlement budgétaire et financier de la Région Ile-de-France ;

CONSIDERANT :

- que les espaces naturels ouverts qui représentent environ les trois quarts du territoire francilien, assurent de multiples fonctions : alimentaire, économique, paysagère, de loisirs et de détente...
- qu'outre leur fonction productive essentielle, les espaces agricoles, en tant qu'espaces ouverts entretenus, remplissent eux aussi de nombreuses autres fonctions indispensables pour limiter la vulnérabilité d'une métropole comme celle de la région Ile-de-France : approvisionnement alimentaire de l'agglomération centrale, protection contre les inondations, participation au maintien de la biodiversité, préservation de la qualité de vie et de l'environnement etc ;
- que la disparition progressive des exploitations agricoles situées à proximité immédiate de l'agglomération centrale doit par conséquent être considérée comme contraire aux intérêts stratégiques de cette dernière ;
- qu'en dépit de terres de qualité et de la proximité d'un énorme marché de consommation, l'agriculture francilienne apparaît de plus en plus fragilisée par le contexte économique actuel ;
- que les problématiques spécifiques supplémentaires auxquelles sont confrontées les exploitations agricoles en zone périurbaine sont multiples :
 - Cloisonnement et enclavement des espaces agricoles,
 - Coût, rareté et précarité du foncier,
 - Perte de lien avec la filière en amont et en aval,
 - Temps de circulation,
 - Dégradation des cultures et vandalisme,
 - Disponibilité de la main d'œuvre,
 - Nuisances liées au fonctionnement urbain : proximité des autoroutes, emprises sous lignes...
- que les critères de l'éco-conditionnalité conduisent l'agriculture francilienne à mettre en œuvre des modes d'exploitation toujours plus économes de la ressource en eau et plus respectueux de l'environnement ;
- que la situation des exploitations agricoles spécialisées, notamment arboricoles et maraîchères, qui sont pour la plupart en zone périurbaine, apparaît d'autant plus préoccupante que ces dernières sont souvent situées sur les fronts urbains et/ ou sur des secteurs présentant un intérêt certain en matière de paysage et de qualité de la vie ;
- que la Région Ile-de-France a toujours manifesté le souhait de maintenir une agriculture de proximité, économiquement rentable et viable, ayant à la fois une

fonction de production et de gestion de l'espace et de ce fait permettant d'assurer un développement équilibré et durable des territoires,

- que la pérennité de l'agriculture périurbaine francilienne passe, avant toute autre considération, par la préservation des territoires concernés, grâce notamment au maintien d'un environnement compatible avec leurs activités ainsi qu'au respect de la nécessité pour ces territoires de rester compact et de taille suffisante afin que soit maintenue leur viabilité économique face aux dangers du démembrement notamment lié au développement des infrastructures de transport ;
- que certaines démarches partenariales de gestion concertée de l'espace agricole, engagées avec l'appui des collectivités, ont déjà montré une certaine efficacité pour protéger le foncier sur les territoires où elles sont expérimentées, notamment dans le cadre des programmes agri - urbains, sachant toutefois que ces démarches restent ponctuelles et limitées à de petites entités ;
- que la politique de préservation de l'agriculture périurbaine du Conseil régional est déjà contenue dans quatre rapports qui se déclinent selon les cinq axes suivants :
 - Axe 1 : Maîtrise du foncier et aménagement de l'espace.
 - Axe 2 : Soutien économique aux exploitations.
 - Axe 3 : Préservation de l'environnement dans les espaces agricoles.
 - Axe 4 : Actions d'information, de sensibilisation et programmes de recherche.
 - Axe 5 : Accompagnement des démarches territoriales.
- que les actions proposées dans le nouveau rapport présenté en juin 2008 par l'Exécutif régional et intitulé « PROGRAMME REGIONAL 2008-2013 EN FAVEUR DE L'AGRICULTURE PERIURBAINE EN ILE-DE-FRANCE » sont principalement contenues dans les axes 1 (foncier et aménagement de l'espace), 4 (information, sensibilisation recherche) et 5 (démarches territoriales),
et sont les suivantes :
 - confirmer le rôle des périmètres régionaux d'intervention foncière (PRIF) à vocation agricole en zone périurbaine,
 - intensifier les actions de portage foncier à des fins d'installation dans le cadre de la de la convention ETAT-REGION-SAFER,
 - participer financièrement aux actions de formation et de sensibilisation des élus et des associations à la problématique foncière menées par les Chambres départementales d'agriculture,
 - inciter les collectivités à la réalisation d'analyses fonctionnelles des espaces agricoles et des exploitations,
 - accompagner les porteurs de projets publics ou privés à la restauration de terres agricoles,
 - soutenir les collectivités et « Terre de liens » pour l'acquisition de biens ruraux par l'intermédiaire de l'agence des espaces verts (AEV),
 - subventionner les collectivités pour la réalisation de lotissements agricoles.
 - suivre la consommation des espaces agricoles en lien avec le dispositif d'évaluation du SDRIF,
 - mettre en place un réseau des territoires et un comité technique régional de concertation,

- adhérer au réseau « Terres en ville »,
- soutien aux associations dans le domaine de la promotion des circuits courts et de l'installation en agriculture,
- permettre la réalisation d'études sur les processus de transformation de l'agriculture, sur la relance des programmes périurbains et sur les conditions d'émergence de nouveaux projets,
- mettre en place un dispositif de soutien aux programmes agriurbains en :
 - o participant financièrement, par l'attribution de subventions de fonctionnement, à l'élaboration d'une charte et d'un plan d'actions,
 - o participant financièrement, par l'attribution de subventions de fonctionnement et de subventions d'investissement, à la mise en oeuvre du plan d'actions.

EMET L'AVIS SUIVANT :

ARTICLE 1 – Sur le principe de la prise en compte de la dimension périurbaine de l'agriculture francilienne.

Le CESR approuve la volonté manifestée par le Conseil Régional de prendre en compte la dimension périurbaine à laquelle l'agriculture régionale est confrontée, reprenant ainsi les préoccupations qu'il a maintes fois exprimées dans ses rapports et avis.

Le CESR rappelle l'importance du maintien d'une agriculture pérenne à la périphérie de l'agglomération, indispensable tant pour assurer une production de proximité que pour offrir aux franciliens des espaces ouverts nécessaires à leur qualité de vie.

ARTICLE 2 – Sur la question de la lisibilité des politiques régionales en faveur de l'agriculture.

Tout en reconnaissant un réel effort de synthèse dans le présent rapport, le CESR s'interroge toutefois sur la lisibilité des politiques de la Région en faveur de l'agriculture, qui se sont traduites par quatre rapports-cadres successifs votés en l'espace d'un an, sans lien entre eux.

ARTICLE 3 – Sur la question de la délimitation de l'espace périurbain.

Sachant que la notion d'espace périurbain s'avère difficile à cerner, au regard des multiples définitions et délimitations, ainsi que l'indique d'ailleurs le rapport de l'Exécutif régional, le CESR souligne la difficulté d'en définir précisément le contour.

Il souhaite une approche intégrant les évolutions de l'urbanisation, notamment celles prévues au projet de SDRIF. En effet les problèmes liées à la péri-urbanité pourraient à l'avenir se présenter dans des zones non retenues comme périurbaines dans le projet actuel.

CONCERNANT L'AXE 1 (MAITRISE DU FONCIER ET AMENAGEMENT DE L'ESPACE)

ARTICLE 4 – Sur l'utilisation de la politique foncière comme moyen de protection

Le rapport préconise le développement des périmètres régionaux d'intervention foncière (PRIF) à vocation agricole, avec pour objectif poursuivi de maintenir la vocation agricole sans acquisition systématique. Le CESR partage les objectifs de la Région et rappelle son avis relatif à la préservation et valorisation des espaces de la Ceinture Verte. Il y soulignait que la maîtrise foncière par les collectivités ne doit être utilisée que comme recours ultime et que les différents outils ayant déjà fait preuve de leur efficacité pour la sauvegarde des espaces fragilisés doivent demeurer les outils à privilégier, notamment les PRIF et les conventions de surveillance foncière entre la SAFER et les Communes.

En ce qui concerne les actions de portage foncier à des fins d'installation dans le cadre de la convention ETAT-REGION-SAFER, le CESR préconise que l'attribution des terres soit faite selon les priorités définies dans les Schémas directeurs départementaux des structures agricoles.

ARTICLE 5 – Sur la protection des espaces agricoles dans les documents d'urbanisme

En matière de document d'urbanisme, le CESR réitère son souhait d'un SDRIF au caractère prescriptif suffisamment fort pour que les documents locaux (SCOT et PLU) reprennent à leur compte les prescriptions en matière de protection des espaces agricoles et naturels, plus particulièrement des espaces fragilisés périurbains.

Il soutient avec force l'incitation financière qui est proposée aux collectivités pour la réalisation d'analyses de la fonctionnalité des espaces agricoles et des exploitations. Ce nouvel outil peut se révéler déterminant pour la préservation des espaces agricoles et naturels, en donnant aux collectivités chargées d'élaborer les SCOT et les PLU les éléments d'orientation nécessaires pour permettre le maintien d'entités agricoles cohérentes et fonctionnelles. Le CESR propose de plus qu'une large information et communication soit prévue en direction des collectivités territoriales concernées.

A défaut d'être étendue à l'ensemble de la région, le CESR propose que cette possibilité de soutien soit proposée aux collectivités ou intercommunalités situées en dehors du périurbain tel que défini dans le rapport.

L'analyse fonctionnelle des espaces reposant essentiellement sur l'analyse foncière des exploitations, sur celle de la valeur agronomique des terres et sur celle des circulations agricoles, le CESR préconise que les études soient notamment menées en collaboration étroite et effective avec la profession agricole, en raison de sa bonne connaissance du terrain.

ARTICLE 6 – Sur la question du soutien à la réalisation de lotissements agricoles.

Faisant référence aux difficultés qu'ont connues les lotissements agricoles réalisés dans les années 1970, le CESR préconise que le soutien aux collectivités prévu dans le rapport de l'Exécutif pour la réalisation de tels projets, soit approfondi sur les aspects juridiques, notamment en ce qui concerne les relations agriculteurs – collectivités et que, dans les modalités de mise en œuvre, les investissements éligibles soient plus clairement identifiés, notamment les aménagements nécessaires au fonctionnement de ces zones et que la question du logement liée à l'exploitation soit également abordée.

Le CESR suggère que, dans cet esprit, un outil de même type soit également proposé pour les jardins familiaux.

ARTICLE 7 – Sur le soutien à la promotion des circuits courts

Le CESR souhaite que la Région favorise les initiatives qui rapprochent les agriculteurs périurbains des consommateurs franciliens dans le cadre de circuits commerciaux courts respectant les règles de concurrence, pouvant prendre la forme d'associations, de marchés forains, de commerces locaux.

ARTICLE 8 – Sur le suivi de la consommation des espaces agricoles

Le CESR rappelle ses positions concernant l'importance du suivi et de l'évaluation de la mise en œuvre du SDRIF, afin notamment de mesurer l'efficacité des dispositifs mis en œuvre pour un développement urbain économe en consommation d'espaces agricoles et naturels.

Il prend donc acte de l'inscription de cet objectif dans le programme, mais regrette qu'aucune action précise accompagnée des moyens financiers correspondants ne soient définie.

CONCERNANT L'AXE 4 (ACTIONS D'INFORMATION, DE SENSIBILISATION, RECHERCHE ET DEMARCHES TERRITORIALES)

ARTICLE 9 – Sur les démarches transversales et territoriales

Le CESR approuve la mise en œuvre d'un dispositif de soutien aux programmes agri - urbains, donnant ainsi un cadre précis aux interventions de la Région.

Les 9 programmes qui ont bénéficié du soutien régional dans les années passées ont contribué à l'émergence d'une dynamique partenariale entre les agriculteurs, les collectivités et les autres acteurs des territoires, mais n'ont, pour beaucoup de ces programmes, pas dépassé le stade des études. Le CESR souhaite qu'ils deviennent rapidement opérationnels. Il attire également l'attention sur la nécessité d'une bonne articulation entre les possibilités de financement du programme périurbain et ceux prévus dans les programmes économiques (PRIMHEUR et PREVAIR).

Le CESR donne un avis globalement favorable aux projets de rapport et de délibération du Conseil Régional dont il a été saisi.