



**En Wallonie, plus de 7% de la surface agricole utile (50.000 hectares)
sont détenues par les Communes, CPAS et Fabriques d'églises**

Source : CPDT (2017)

2.3 Mobiliser les terres publiques pour nourrir les territoires

Par **Francesca Monteverdi**, stagiaire chez FIAN Belgique
et **Thiago Nyssens**, conseiller alimentation durable à la coopérative Credal

Les autorités publiques ont de nombreuses cartes en main pour faciliter l'accès aux terres agricoles et promouvoir un modèle agroécologique, durable, nutritif et territorialisé. Mais comment les collectivités locales peuvent mobiliser les terres publiques pour soutenir des projets agroécologiques, sociaux et nourriciers ?

Nos systèmes alimentaires mondialisés atteignent aujourd'hui un haut degré de complexité. La nourriture vient à nous mais on ne sait plus comment, ni d'où elle provient. Nos besoins de consommation vont au-delà des capacités des territoires à les satisfaire. Cela n'a pas toujours été le cas.

Le rôle historique des collectivités territoriales était d'assurer la sécurité collective et notamment la sécurité alimentaire. Les sociétés de pénuries au Moyen Âge avaient des stratégies alimentaires publiques élaborées de production alimentaire et de gestion des stocks afin de limiter les disettes. Même s'il y a plusieurs exemples de villes construites autour des rivières ou au bord de la mer afin de fa-

ciliter le commerce et les échanges de longue distance, les villes avaient un lien plus étroit avec leurs périphéries agricoles.

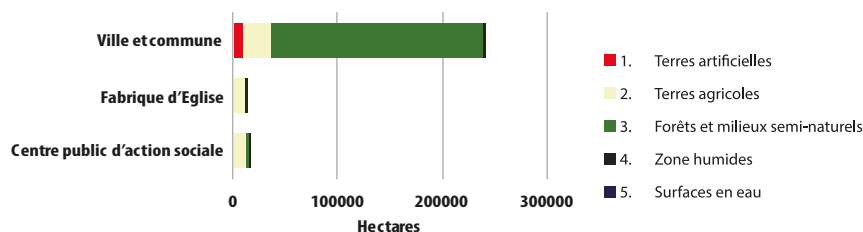
DES PROPRIÉTAIRES HISTORIQUES DE FONCIER AGRICOLE

Au XIX^{ème} siècle, dans nos contrées, les pouvoirs communaux mettaient gratuitement à la disposition des chefs de famille des terres agricoles, à la condition que lesdits chefs de famille effectuent eux-mêmes, et sans frais pour la commune, l'essartage¹ des bois et leur transformation en terrains de culture.

Ce sont les fameux « sarts » communaux dont on retrouve la trace dans de nombreux toponymes (Vieux Sart, Petit Sart, Sart Tilman, ...).

Au XX^e Siècle, les Commissions d'Actions Publiques (devenu les CPAS) ont hérité d'une partie de ce patrimoine foncier, avec la mission de le gérer et de l'exploiter au mieux afin d'en tirer le meilleur revenu au profit des habitants les plus démunis. Aujourd'hui on estime que la Wallonie compte plus de 50.000 hectares de terres agricoles détenues par les Communes, CPAS et Fabriques d'églises. Soit 7% de la Surface agricole utile de la Région². Une surface non négligeable !

RÉPARTITIONS DES SUPERFICIES DES PARCELLES DES VILLES ET COMMUNES, CPAS ET DES FABRIQUES D'ÉGLISE PAR NATURE D'OCCUPATION DU SOL



Source : rapport final de la recherche R3

1 Essartage : Défrichement d'un terrain boisé en vue de sa mise en culture temporaire ou permanente.
2 CPDT (2017), « Rapport final de la recherche r3 systèmes d'informations foncières et politiques publiques », p.38 : « La superficie totale des terres agricoles des trois institutions (Villes et Communes, CPAS et des Fabriques d'Église), soit 50.000 hectares »



DILAPIDATION DU PATRIMOINE FONCIER PUBLIC

A l'heure actuelle, ces terres publiques sont sous-utilisées et la gestion de ce patrimoine foncier est souvent perçue comme un fardeau par les pouvoirs publics locaux. Dans ce contexte, la vente des terres publiques est généralement justifiée comme permettant de couvrir un besoin de trésorerie, comme on peut le lire dans les cas récents de ventes de terres par les CPAS¹ à Liège² ou à Perwez³.

Cependant, une autre approche peut être envisagée. N'est-il pas possible de mettre en valeur certaines terres agricoles dans le but de réaliser une transition agroécologique et solidaire ? Cela permettrait d'engendrer un quadruple bénéfice :

1. Un bénéfice nourricier, en permettant aux CPAS de produire de la nourriture adéquate, comblant les manques nutritifs de la population la plus pauvre ;
2. Un bénéfice social, pour soutenir le travail des producteurs et créer des nouveaux emplois agricoles, mais aussi pour redistribuer la production en fruits et légumes à ceux qui en ont le plus besoin et leur permettre d'avoir accès à un régime alimentaire sain (or, on sait que les publics précarisés sont les plus exposés à la malbouffe⁴) ;

3. Un bénéfice sanitaire, d'une part car les régimes alimentaires sont des déterminants de la santé, d'autre part car rendre accessible les espaces verts et agricoles se révèle profitable en termes de bien-être et de santé mentale ;
4. Un bénéfice environnemental, en mettant à disposition ces terres pour une production respectueuse de l'environnement et des ressources naturelles et favorisant une transition agroécologique.

FAVORISER L'ACCÈS AUX TERRES PUBLIQUES

Bien que peu génératrice de revenus financiers, les terres agricoles publiques constituent un bien commun précieux. Revoir le statut et la gestion du patrimoine foncier des CPAS, Villes et Communes pour les mettre au service de projets agroécologiques et sociaux pourrait permettre d'envisager de nouvelles réponses à des problèmes sociétaux qui nécessitent souvent autre chose que des apports financiers.

Par exemple la nouvelle « stratégie Good Food 2.0 » du Gouvernement bruxellois, prévoit un soutien à une production agroécologique à Bruxelles et en périphérie comme premier axe d'action. Et un montant de 720.000€ par an est dédié à la création

des filières alimentaires « Good Food » et au soutien à l'installation agricole pour nourrir la Ville⁵.

Cette proposition n'est pas nouvelle : en France on assiste à une multiplication des régies communales, dispositifs permettant à une municipalité de mettre à disposition des terres publiques et d'approvisionner en légumes et fruits les lieux de restauration publique (écoles, administrations, ...). L'exemple de Mouans-Sartoux est bien connu⁶. La municipalité a mis à disposition quelques hectares de terres et a embauché trois maraîchers pour approvisionner les écoles publiques. Cela représente 1000 repas par jour. Et des dizaines d'autres exemples existent⁷.

La Commune peut aussi choisir de mettre des terres à disposition d'un maraîcher tout-à-fait indépendant dans le seul but de favoriser le développement de l'économie agricole et d'améliorer l'approvisionnement en fruits et/ou légumes frais. Elle s'appuiera alors sur le bail à ferme.

Depuis le 1^{er} janvier 2020, un nouveau bail à ferme est d'application en Région wallonne. Depuis cette réforme, les pouvoirs publics peuvent fixer des critères sociaux ou environnementaux lors d'une mise en location des terres. L'adjudication des terres publiques est faite sur la base du cahier de charges.

1 Pour un aperçu de la situation en Flandre : voir l'article 2.4 "La ville de Gand a faim, mais elle ne le sait pas" p. ?

2 Article : RTBF, « Le CPAS de Liège va revendre des terrains pour financer ses missions », 5 janvier 2021. - fian.be/1893

3 Article : La Libre, « Le CPAS de Perwez vend ses terres aux enchères », 8 avril 2016. - fian.be/1892

4 Rapport : Sciensano, (2019), *Enquête sur l'État nutritionnel de la population*. - fian.be/1901

5 Voir Stratégie Good Food II 2022-2030 - fian.be/1903

6 Voir le site internet de la régie agricole de la ville de Mouans-Sartoux - fian.be/1904

7 Le centre de ressource de Terre-de-lien en ressource 86, sans prétendre à l'exhaustivité. Voir les fiches récolte sur le site de Terre de lien : fian.be/1905

Au-delà des conditions obligatoires, le bailleur peut choisir de mettre en place des critères complémentaires qui valorisent une agriculture biologique, ou des pratiques culturales agroécologiques. Une fois le candidat choisi à l'issue de la sélection, le contrat de bail pourra comprendre des clauses environnementales qui guideront l'agriculteur et l'obligeront à assumer ses engagements⁸. Autant d'outils qui peuvent permettre de renforcer une agriculture nourricière, locale et durable.



©Peter Wendt

LE POTAGER DE SAINT GERMAIN À PEPINSTER : EXEMPLE D'UN PROJET D'INSERTION PROFESSIONNELLE

Le potager Saint Germain est un projet initié par le CPAS de Pepinster sur le site d'une ancienne maison de repos. Le terrain d'environ 5 hectares a été donné au CPAS il y a environ 150 ans en précisant, dans l'acte de donation, que ce terrain ne pouvait être utilisé qu'à but social.

Sur le site il y a une crèche, une maison de repos et d'autres projets d'insertion sociale. 4000 m² sont cultivés dans le cadre du « potager Saint Germain ». Les anciennes cuisines de la maison de repos servent de laverie et de stockage des légumes et les autres locaux comme magasin et pour la gestion administrative.

Le projet est né il y a 7 ans face à deux constats : il n'y avait pas à l'époque beaucoup de possibilités d'embaucher des personnes en insertion (art.60) dans les entreprises de la région et il n'existait pas encore de vente des produits locaux.

L'objectif premier était de pouvoir engager ces personnes et d'approvisionner la maison de repos en légumes. Ensuite est venue la vente de légumes aux particuliers à travers le magasin ouvert un jour par semaine.

En parallèle, le CPAS a créé un nouveau pôle autonome au sein de la Régie communale pour la gestion du potager.

8 Réforme des législations relatives au bail à ferme août 2019 - fian.be/1906





D'AUTRES LEVIERS D'ACTION

En plus de la mise à disposition de terres agricoles, les pouvoirs publics locaux peuvent aussi agir avec d'autres moyens pour favoriser des systèmes alimentaires locaux sains et durables :

Jouer sur les cahiers des charges des cantines

La restauration collective publique peut être un levier important de transition du système alimentaire, car il concerne à la fois les écoles, les hôpitaux, les maisons de retraite, l'armée, les administrations, etc. Mais surtout pour son rôle pédagogique : donner accès à une bonne alimentation dès le plus jeune âge facilite un comportement alimentaire sain dans la vie à venir. Par contre, il y a plusieurs obstacles à lever pour alimenter durablement les cantines. En effet, les cahiers des charges peuvent autant encourager un mode de production basé sur le coût minimum des produits, que sur un mode de production agroécologique. De nombreux acteurs se penchent sur cette question et les paramétrages possibles en restant dans les clous du droit européen relatif aux marchés publics⁹.

Un exemple emblématique est le projet de « Ma Cantine Autrement » de Montpellier¹⁰.

La maire de Montpellier est parvenue à re-territorialiser une grande partie de l'approvisionnement de la restauration scolaire et à améliorer la qualité et l'accessibilité de l'alimentation à travers une série d'actions, telles que : la réalisation d'un diagnostic croisé des besoins du territoire et de consommation des enfants ; la mise en place d'un système de micro allotissements¹¹ ; l'établissement d'une cuisine centrale ; et un gros travail de sensibilisation sur le bien manger et sur la lutte contre le gaspillage alimentaire.

S'appuyer sur l'aménagement du territoire

Le schéma de développement du territoire (SDT)¹² fixe les grandes orientations de la politique d'aménagement du territoire pour la totalité de la Région wallonne. Il souligne notamment que la terre constitue « le premier maillon » d'une chaîne qui relie l'agriculture, l'alimentation et la santé, et est une ressource précieuse pour la transition écologique.

Dans le cadre du SDT les communes

- 9 La Région wallonne a fait de l'orientation des cantines un pilier de sa stratégie alimentaire - fian.be/1909 ; en proposant par exemple, un cahier spécial des charges de référence, nutritionnellement adéquat pour les enfants - fian.be/1907.
- 10 « Ma cantine autrement » - fian.be/1910
- 11 L'allotissement est un fractionnement du marché public en plusieurs lots. Chaque lot correspond à un marché distinct et prévoit une procédure de sélection de fournisseur à part. Cela permet aux producteurs plus petits de répondre aux cahiers des charges grâce à la demande de volumes plus réduits. Par exemple, au lieu de faire un marché unique pour tous les fruits et légumes, il serait possible de faire plusieurs lots séparés par type de fruits.
- 12 Schéma de développement du territoire : une stratégie territoriale pour la Wallonie (2019) – fian.be/1911

disposent d'une marge de manœuvre pour orienter la politique locale d'aménagement du territoire, par exemple à travers le schéma d'orientation local (SOL) ou le schéma de développement communal ou pluri-communal.

De manière générale, l'aménagement du territoire peut viser une préservation du foncier actuel en limitant la consommation de terre et en protégeant les terres agricoles et les terres à usages nourriciers. Les pouvoirs publics peuvent chercher à valoriser en priorité des friches industrielles plutôt que d'opter pour un étalement urbain. L'optimisation et la revalorisation du bâti existant, notamment des réglementations sur les bâtiments et logements inoccupés, sont des pistes à privilégier.

Mettre en place des politiques alimentaires locales

Récemment, face aux différents défis de durabilité des systèmes alimentaires, les collectivités locales en reviennent à s'intéresser aux enjeux d'agriculture et d'alimentation. C'est le cas, par exemple, en France avec les Projets Alimentaires Territoriaux (PATs). Grâce aux PATs, les collectivités locales peuvent désormais financer plusieurs projets et initiatives pour repenser la relation entre leur territoire et l'alimentation. On compte aujourd'hui plus de 370 projets alimentaires labellisés PAT en France¹³.

Certaines villes ou territoires belges ont aussi une expérience consolidée des politiques alimentaires. Gand, Liège ou encore Bruxelles montrent la voie depuis des années. Une politique alimentaire permet de penser dans une même arène la transversalité et la multifonctionnalité de l'alimentation, souvent à travers une stratégie ou une feuille de route. Il va s'agir d'exemplarité, notam-

ment avec les marchés publics ; de soutenir des projets citoyens ; de proposer des organes de gouvernance tels que des conseils de politique alimentaire, associant la multiplicité des acteurs liés aux systèmes alimentaires (production, transformation, distributeurs, éducateurs, écoles, horeca, agriculteurs, agriculteurs urbains, consommateurs, administrations, communes...) ; de stimuler les producteurs urbains et périurbains, sur des questions de logistique ou d'accès au foncier ; et encore de s'adosser à un niveau administratif pertinent capable d'insuffler et de soutenir sur le long terme une stratégie d'envergure.

13 « Plus de 370 Projets Alimentaires Territoriaux reconnus par le Ministère au 1er avril 2022 » : fian.be/1913

TERRE-EN-VUE FÊTE SES 10 ANS D'ACTIVITÉ

Soeur de l'initiative française « Terre de liens », Terre-en-vue a été créée en Belgique francophone il y a dix ans. L'association rassemble des citoyens, des associations et des acteurs publics en Belgique pour faciliter l'accès aux terres agricoles, protéger les terres de la spéculation, soutenir la solidarité citoyenne et les dynamiques territoriales en support à la transition agroécologique.

Terre-en-Vue collabore avec Credal, banque éthique belge, dans le cadre d'un projet pour faciliter la mise à disposition de terres publiques, dans le cadre de l'appel à projet de la Région wallonne « relocaliser l'alimentation ». L'objectif est d'accompagner ces acteurs pour la mise en place de projets nourriciers, respectueux des ressources et de l'environnement et dont les produits sont destinés aux populations locales.

Plus récemment Credal et Terre-en-Vue ont réalisé un guide¹ pour aider les collectivités locales dans la mise à disposition et dans la valorisation des terres publiques en faveur de la transition du système alimentaire.

1 Téléchargez le guide sur la « Gestion des terres publiques » : fian.be/1912

