

## 10. Vers une transition agroécologique à l'échelle des territoires : l'exemple de Nantes métropole

*Par Loïc Monod, stagiaire chez FIAN Belgium*

**La lutte contre le changement climatique nécessite une transformation profonde des politiques publiques pour la transition écologique. Malgré les quelques avancées obtenues avec les accords de Paris en 2015, les changements de politiques et de pratiques au niveau international sont insuffisants et la mise en œuvre des accords par les États se confrontent à de nombreux obstacles et à un manque de volonté politique. Dans ce contexte, l'échelon local apparaît comme un espace plus propice à l'innovation politique. En matière d'alimentation, la ville de Milan a lancé en 2015 l'initiative du Pacte de Milan pour des politiques alimentaires urbaines (Milan Urban Food Policy Pact), qui rassemble actuellement 175 villes du monde entier autour d'un engagement à opérer une transition vers des systèmes alimentaires durables. Relocalisation et résilience des systèmes alimentaires sont les mots d'ordre du Pacte.**

Le présent article prend l'exemple de la métropole de Nantes, signataire du Pacte, qui a adopté une série de mesures politiques de transition agricole et alimentaire. Ces mesures concrètes agissent à deux niveaux-clés : au niveau du foncier agricole et au niveau de la distribution des produits agricoles. L'exemple nantais met ainsi en lumière des leviers que sont en position d'activer les collectivités locales.

### **À LA RECONQUÊTE DES TERRES AGRICOLES**

En ce qui concerne le foncier agricole, Nantes Métropole<sup>1</sup>, a entrepris une politique volontariste de sanctuarisation de ses espaces agricoles et de défrichage, c'est-à-dire de remise en culture des terres improductives. Dès 2007, les communes de l'agglomération se sont concertées et politiquement accordées sur une politique foncière ambitieuse qui mette un terme à l'artificialisation croissante des sols au détriment de l'agriculture, due au phénomène de

périurbanisation qui s'observe dans la région nantaise<sup>2</sup>. Cette politique foncière repose sur trois outils dont disposent les communes : le Plan local d'urbanisme (PLU), les aides financières au défrichage et la création de zones de préemption foncière.

Le PLU, document d'urbanisme qui détermine l'occupation des sols – entre zones urbaines, zones agricoles et zones naturelles – demeure un instrument incontournable dans la définition de la politique agricole locale. À Nantes et autour, les élus des différentes communes se sont engagées de concert à maintenir durant au minimum deux PLU (un PLU est en général révisé tous les dix ans), tous les espaces agricoles existants en zone A (zone agricole). C'est une première, quand la tendance générale dans les territoires est à l'aménagement urbain par la création de zones de développement du bâti, qu'il soit résidentiel, commercial ou industriel.

<sup>1</sup> En France, la métropole est depuis 2015 une collectivité territoriale à part entière, disposant de son administration au même titre qu'une commune, un département ou une région. Nantes Métropole regroupe 24 communes. La ville de Nantes en est le chef-lieu.

<sup>2</sup> Selon l'Agence d'urbanisme de la région nantaise (AURAN), entre 1980 et 2000 dans l'agglomération nantaise, l'urbanisation de terres agricoles ou naturelles a été 2 fois plus élevée que la croissance démographique.

Les communes de la métropole ont par la suite décidé d'aller plus loin en actant en décembre 2013, conjointement avec les communes de la Communauté de communes voisine au nord, Erdre-et-Gesvres, la création d'un Périmètre de protection d'espaces agricoles et naturels périurbains (PEAN), le plus vaste en France avec 17300 hectares<sup>3</sup>. Même s'il ne couvre qu'environ 4800 des 19600 hectares agricoles de la métropole, la création d'un PEAN vient fortement consolider cette politique foncière de reconquête et de sanctuarisation. Ce périmètre est devenu une zone de préemption, c'est-à-dire une zone au sein de laquelle les instances publiques ont une priorité d'achat par rapport à tout autre acquéreur potentiel sur les terres agricoles mises en vente. Le droit de préemption peut être actionné soit par la Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), soit par le Conseil départemental (assemblée élue de la strate administrative départementale), soit par la commune concernée, soit par un acquéreur que cette dernière aurait mandaté, telle que la société foncière solidaire Terre de liens (équivalent français de Terre-en-vue en Wallonie et Landgenoten en Flandre). Ces trois types d'acteurs – SAFER, collectivités locales et Terre de liens – travaillent en partenariat de façon à favoriser la solution d'acquisition la plus adaptée.

En dehors d'un PEAN, la pérennité des espaces agricoles dépend d'une coordination politique intercommunale, certes manifeste dans le cas de la région nantaise depuis 2007, néanmoins toujours exposée à une remise en cause à la suite d'élections municipales. En revanche le PEAN, une fois créé, n'est révoqué que sur décision du Conseil d'État. Il incarne donc une garantie de préservation des espaces agricoles dans la durée.

### REMISE EN CULTURE DES TERRES ABANDONNÉES

En dépit de l'engagement politique autour des PLU et de l'existence d'un PEAN, un frein à l'activité agricole subsiste : l'enfrichement. La pression foncière qu'exerce la périurbanisation dans l'agglomération est telle qu'elle a poussé de nombreux propriétaires de terrains agricoles à l'abandon de leur exploitation dans l'espoir d'une hypothétique urbanisation, synonyme de vente du foncier au prix décuplé du terrain constructible. En 2009, Nantes Métropole a mis en place un programme de lutte contre les friches agricoles, en effectuant tout d'abord un diagnostic avec la Chambre d'agriculture, puis en se ressaisissant du programme d'aide à l'investissement immobilier agricole qu'elle avait lancé en 2001.

Ainsi, 3700 hectares de terres agricoles en friche ou sous-exploitées et 1500 hectares de terres agricoles dédiées aux loisirs ont été recensées, à partir desquels 155 sites prioritaires à défricher ont été définis couvrant entre 1500 et 2000 hectares<sup>4</sup>. Côté aide à l'investissement, 80 % des coûts liés à la remise en exploitation sont pris en charge par la métropole, ce qui a incité un certain nombre de propriétaires à abandonner leur approche spéculative. La métropole propose également depuis 2009 une aide à l'installation à hauteur de 40 % des coûts, plafonnée à 20000 euros. En mars 2015, 49 sites couvrant 449 hectares avaient été défrichés, et 33 sites couvrant 706 hectares étaient à l'étude ou en cours de défrichage.

### AIDE À L'INSTALLATION DES NOUVEAUX-ELLES PAYSAN-NE-S

Dans la mise en œuvre de cette politique foncière, le partenariat renforcé entre les acteurs précédemment évoqués et les coopératives d'aide à l'installation est primordial. Ils forment ensemble un écosystème sans lequel le maintien de l'activité agricole voulu n'a pas lieu. Un enjeu d'équilibre doit être pris en considération : à chaque fois qu'une opération de défrichage est lancée ou qu'un terrain en vente est acquis par la SAFER, Terre de liens ou une commune, un repreneur doit intervenir. C'est à ce stade que trois coopératives d'aide à l'installation – CIAP, CAP44 et SCIC Nord-Nantes – ont joué le rôle

3 Plan d'action du PEAN des trois vallées, entré en vigueur en juillet 2014 – loire-atlantique.fr

4 Les chiffres proviennent de l'article de Dominique Barreau « Agir pour l'agriculture : Nantes Métropole », Mars 2015, Pour, N°224, pp.251-260 - cairn.info

déterminant de liaison entre les terrains disponibles et les porteur-riche-s de projets, souvent de jeunes agriculteur-riche-s peu expérimenté-e-s et, financièrement et matériellement, peu doté-e-s. En lien direct avec les sociétés foncières, elles accompagnent ces porteur-riche-s de projet en leur proposant non seulement une formation au métier d'agriculteur-riche, mais surtout un portage financier temporaire. Cette dernière étape est cruciale, tant l'investissement lié à l'installation peut être lourd et mener à l'abandon d'un projet. 100% des installations ayant bénéficié du portage temporaire de la CIAP ont débouché sur un financement par une banque pour le développement de leur projet agricole.

### **POUR UNE DISTRIBUTION ALIMENTAIRE INNOVANTE, LA COEXISTENCE DE CIRCUITS COURTS ET LONGS**

Dans le cadre d'un Pacte métropolitain d'innovation<sup>5</sup> signé avec l'État français en juillet 2016, visant à soutenir le développement territorial par l'innovation urbaine, Nantes Métropole a décidé de construire et mettre en œuvre un Projet alimentaire territorial (PAT). Ce projet a pour objectif d'améliorer l'autonomie alimentaire du territoire en renforçant les filières locales issues de l'agriculture urbaine et périurbaine, de

5 L'État français a en 2015 et 2016 signé un Pacte métropolitain d'innovation avec chacune des 15 métropoles françaises. L'objet de ces pactes est le soutien financier de l'État aux métropoles dans leur développement territorial autour de l'innovation urbaine. Cela s'est traduit entre autres par de grands projets territoriaux de transition énergétique, de transition alimentaire ou de développement des industries et technologies d'avenir.

la production à la consommation. En ce sens il s'inscrit dans la continuité des actions menées sur le foncier. Mais le pilier central de ce projet, qui demeure de loin la mesure de plus grande envergure, est le déplacement et l'agrandissement du Marché d'intérêt national (MIN).

Le MIN de Nantes est un marché de gros (voir encadré ci-dessous) du domaine public comme il en existe 17 en France, répartis dans la majorité des grands centres urbains. Créé comme les 16 autres dans les années 1960 avec le statut de service public, son rôle est d'être une plate-forme régionale de vente de gré à gré de produits agricoles et d'élevage de producteur-riche-s ou grossistes à détaillants (restaurateur-riche-s, épicier-rière-s, poissonnier-rière-s, boucher-ère-s, boulanger-ère-s et autres commerces alimentaires de proximité). Si un demi-siècle plus tard son bon fonctionnement et son efficacité n'ont pas été fondamentalement remis en question, la métropole a constaté qu'il servait de moyen d'optimisation logistique aux différents acteur-riche-s économiques de la filière alimentaire, plus qu'il ne jouait son rôle originel de point central des échanges de produits alimentaires. Ce constat s'est révélé doublement fécond. D'une part, le renforcement des filières agricoles locales, après reconquête foncière et installation de petit-e-s producteur-riche-s paysan-ne-s biologiques, nécessite des débouchés locaux. Il se trouve donc deux besoins – celui de débouchés locaux et celui de redynamiser le MIN – qu'il est possible de faire coïncider, en faisant du MIN le nouveau de point de

rencontre entre offre et demande de produits locaux. D'autre part, nombre de petit-e-s producteur-riche-s en circuits courts réalisent que la vente directe pose un problème de logistique urbaine, lequel pourrait se résoudre par l'utilisation de l'infrastructure logistique du MIN.

Les marchés de gros alimentaires sont des centres de vente en gros de gré à gré de produits agricoles (fruits, légumes, céréales), d'élevage, de la pêche, mais aussi transformés. Les vendeur-euse-s y sont des producteur-riche-s – transformateur-riche-s y compris, donc – ainsi que des grossistes (négociant-e-s intermédiaires entre producteur-riche-s et détaillant-e-s), tandis que les acheteur-riche-s sont des détaillant-e-s (épicier-rière-s, poissonnier-rière-s, boucher-ère-s, boulanger-ère-s) et des restaurateur-riche-s. En ce qui concerne les Marchés d'intérêts nationaux (MIN), si les vendeurs sont régionaux, voire nationaux, les acheteurs sont en grande majorité locaux. Les produits du maraîchage restent les plus vendus dans les marchés de gros.

Les marchés de gros de gré à gré sont la principale alternative aux centrales d'achats, dont l'activité est le stockage pour la vente sous contrat de distribution entre le vendeur et l'acheteur.

Derrière l'impulsion donnée au MIN par son agrandissement et sa relocalisation stratégique en périphérie sud de Nantes, proche des grands maraîcher-ère-s qui approvisionnent depuis longtemps le marché local, se trouve l'idée de faire coexister filières courtes et filières plus longues. Aux côtés des producteurs locaux et régionaux qui auraient choisi une présence permanente au MIN, et qui de ce fait vendraient aux grossistes, détaillant-e-s et restaurateur-ice-s de l'agglomération, devraient pouvoir se greffer de petit-e-s producteur-ice-s souhaitant optimiser la livraison de leurs produits à des client-e-s situés au centre de la métropole en ayant accès à un espace de stockage, des quais de chargement et une flotte de petits camions réfrigérés assurant des livraisons groupées.

### **POUR DE VÉRITABLES POLITIQUES PUBLIQUES TERRITORIALES DE DISTRIBUTION**

Le cas nantais, bien qu'il s'inscrive dans un contexte particulier de présence de secteurs agricole et agroalimentaire importants et dynamiques, peut inspirer à d'autres territoires plusieurs mesures concrètes relevant de la politique publique de distribution. Les collectivités locales, dans leur volonté de transformer leur schéma alimentaire, ont tout intérêt à perfectionner leur marché local, à le rendre fluide et accessible aux producteur-ice-s locaux-ales de façon à intégrer pleinement l'agriculture environnante qu'elles auront au préalable renforcée. Pour cela, la création de marchés de gros territoriaux semble judicieuse. De tailles et de rayonne-

ments géographiques différents selon les caractéristiques démographiques et évidemment agricoles de chaque territoire, ils conforteraient l'installation de nouveaux agriculteur-ice-s à proximité des foyers de population, ceux-ci disposant d'une plus grande garantie de débouchés. Aujourd'hui en France ou en Belgique, la proximité entre producteur-ice-s et consommateur-ice-s n'a pas ou peu d'incidence sur la longueur des filières puisque la production a été géographiquement rationalisée, autrement dit chaque région a été spécialisée pour la production d'un ou quelques aliments, vendus sur les marchés alimentaires nationaux voire globaux. Les marchés de gros, parallèlement à des politiques foncières en faveur de l'accès à la terre pour les petit-e-s producteur-ice-s, pourraient en revanche grandement participer à créer la dynamique de relocalisation de l'alimentation.

Si les bénéfices environnementaux et climatiques n'ont pas encore pu être mesurés concrètement, la politique foncière intercommunale nantaise ainsi que l'action menée par Nantes Métropole sur la distribution alimentaire posent incontestablement de solides bases pour une refonte du système alimentaire nantais, vers un système davantage durable, résilient et local. Ces mesures enclenchent au moins trois dynamiques essentielles : premièrement le maintien voire le développement de l'activité agricole dans les territoires ; deuxièmement l'augmentation constante de la part des petit-e-s producteur-ice-s paysan-ne-s et biologiques ; troisièmement l'an-

crage local des filières agricoles, de la production à la consommation. Autant d'éléments-clés pour une véritable transition agroécologique, auxquels doit encore s'ajouter une action en profondeur sur la consommation. ●