

# Le Rôle de la PAC dans l'Agriculture Périurbaine et l'Alimentation Durable des Villes

## Synthèse Exécutive

## Introduction

---

La Politique agricole commune a été réformée en 2014. Depuis sa création et encore aujourd'hui alors que de nouvelles formes d'agriculture émergent dans l'agriculture périurbaine, cette dernière ne bénéficie pas vraiment d'une action ciblée de la nouvelle PAC, malgré sa réorientation vers une PAC « plus verte, plus juste, plus simple ».

Ainsi, le rôle de la PAC sur l'agriculture périurbaine (localisée à proximité des villes) reste un sujet peu abordé dans les règlements, rapports ou dans la littérature scientifique. **Cette étude vise à identifier les freins et leviers de la PAC pour l'agriculture périurbaine et, par extension, pour les enjeux de l'alimentation durable des villes.** Notre analyse est illustrée par une étude de cas de la Métropole de Montpellier –Méditerranée et de sa Politique Agricole et Alimentaire (P2A), mise en place en 2015.

En 2015, la signature du Pacte de Milan par la Métropole de Montpellier et plus de 100 villes dans le monde a témoigné d'une nouvelle orientation importante dans les politiques locales : les collectivités s'approprient une diversité d'enjeux agro-alimentaires et s'engagent à travailler pour des systèmes alimentaires durables. Dans le Pacte de Milan, l'agriculture périurbaine et urbaine est reconnue comme une activité qui peut « contribuer à protéger et à intégrer la biodiversité dans les paysages et les systèmes alimentaires des métropoles, et susciter ainsi des synergies entre alimentation et sécurité alimentaire, services écosystémiques et bien-être humain » (Food Smart Cities for Development, 2015).

C'est dans ce contexte que nous analysons le système des aides de la PAC, à travers de 3 volets d'action (1) les actions sur la production agricole : soutien aux installations, aux petites exploitations, et aux pratiques respectueuses de l'environnement; (2) les actions pour la transformation, la commercialisation et la distribution équitable de la production locale; et enfin (3) les actions transversales pour la création de valeur ajoutée sur le territoire.

Ce rapport résume les résultats clefs d'un travail de recherche réalisé entre janvier et avril 2016 qui intègre trois sources d'information principales : (1) des recherches bibliographiques sur la nouvelle PAC de 2014 et les caractéristiques de l'agriculture périurbaine, (2) une analyse de l'articulation des règlements au niveau européen, national et régional et (3) une enquête auprès de divers acteurs locaux sur le territoire de la Métropole de Montpellier (collectivités, services de l'état, agriculteurs, associations, chercheurs). La première partie apporte une brève contextualisation des caractéristiques particulières de l'agriculture périurbaine de notre cas d'étude et présente les grandes lignes de la nouvelle PAC de 2014. Dans la seconde partie nous revenons sur les outils de la PAC qui peuvent constituer des freins ou des leviers pour les politiques agricoles et alimentaires des villes. La partie III résume un ensemble de propositions

faites à partir des conclusions de notre étude et suite au débat de restitution qui a eu lieu avec les acteurs locaux en mai 2016.

# 1 Contexte de l'étude : l'agriculture périurbaine et la PAC

## 1.1 L'agriculture périurbaine : définition, contraintes et opportunités

Qu'est-ce que l'agriculture périurbaine ? La zone périurbaine - une zone intermédiaire entre les zones rurales et les aires urbaines - est soumise à une diversité de définitions au niveau international (critères de l'OCDE), national (critères de l'INSEE) et régional (interprétation par les Conseils Régionaux). En France, l'INSEE définit les aires urbaines comme « un ensemble de communes [...] constitué par un pôle urbain [...] de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci. » (INSEE, 2010). Dans notre étude de cas, nous avons pris en compte en tant que "agriculture périurbaine" tout type d'agriculture présent dans le périmètre de la Métropole de Montpellier et ses 31 communes.

La proximité à la ville peut apporter plusieurs avantages aux producteurs agricoles : l'accès direct aux bassins de consommateurs urbains ; l'accès plus immédiat aux infrastructures, services et structures de gouvernance (Bonnet, 2016). Elle ouvre également des opportunités pour la pluriactivité (combinaison d'un emploi hors de l'agriculture en plus de l'activité agricole) et la diversification des activités (transformation, tourisme ou accueil à la ferme) (AGRESTE Aquitaine, 2013; Fleury & Serrano, 2005 ; Jouve & Padilla, 2007). Sur la métropole de Montpellier, 31 % des agriculteurs se déclarent pluriactifs (AGRESTE, 2010), un taux élevé par rapport à la moyenne nationale française qui est de 20 % (Bernard & Cessot, 2006).

L'agriculture périurbaine fait aussi face à des défis. L'enjeu principal est lié au contexte d'urbanisation qui pousse à la hausse le prix des terrains agricoles. Au niveau national, le prix de la terre agricole augmente systématiquement en fonction de la proximité des villes, leur population et leur croissance (Cavailhès & Waresky, 2007). Ces conditions favorisent des extrêmes : d'un côté, les très petites exploitations plus diversifiées et pratiquant souvent la vente directe et des activités de transformation porteuses de valeur ajoutée (Cavailhès, 2007) ; de l'autre, les grandes exploitations (> 100 ha) en expansion (Gille, 2002 ; Soulard, 2014) qui recherchent les économies d'échelle pour compenser le poids du foncier. L'agriculture sur la Métropole de Montpellier est fortement marquée par ces dynamiques foncières (C. Soulard & Thareau, 2009); celles qui contribuent entre autre à l'émergence des "agricultures nomades" qui occupent des espaces temporairement disponibles (Christophe Soulard, 2015). L'agriculture intra-urbaine reste également présente, marquée par une double dynamique : le déclin progressif (ou parfois la résistance) de l'agriculture marchande sur foncier privé (viticulture, maraîchage), et l'émergence de l'agriculture citadine sur foncier public et privé (Scheromm, Perrin, & Soulard, 2014) .

Sur la métropole de Montpellier, nous constatons plusieurs dynamiques liées à cette situation foncière : plus d'activités agricoles sur des terres louées, souvent avec des contrats de courte durée (1-2 ans) renouvelables ; des contrats de ferme plus difficiles à obtenir avec le risque d'être remis en question par les propriétaires motivés à vendre leur terrain au moment opportun ; moins de facilité pour les activités

agricoles qui exigent un accès pérenne à la terre et pour la possession de matériel permanent (structure d'irrigation, bâtiments) et par conséquent, plus de recours aux prestataires de services.

Les acteurs interviewés à Montpellier témoignent de diverses contraintes qui se rajoutent à ces conditions foncières. L'accès à la terre étant difficile, un producteur doit souvent répartir son activité sur plusieurs parcelles loin de son habitation, ce qui rajoute des coûts de transport d'autant plus que les déplacements des engins peuvent être rendus compliqués et dangereux sur des voies de circulation inadaptées. Certains sont obligés de s'installer sur des terres de moindre qualité. C'est le cas pour une grande partie des maraîchers installés sur les terres inondables au sud de la ville. La proximité à la population urbaine crée un plus grand besoin de clôturer les terrains, surtout pour éviter le vol des produits agricoles très fréquent dans ces zones. Enfin, quand le bâtiment agricole est très réglementé dans les plans d'urbanisme, ceci est un facteur limitant pour les installations et l'évolution des projets agricoles.

**Tableau 1 : Avantages et difficultés pour l'Agriculture Périurbaine de la Métropole de Montpellier**

Thématique	Avantage du Périurbain	Désavantage du Périurbain
<b>Foncier</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Installation difficile sans capital</li> <li>• Tendance à louer des terres sur des baux de courte durée</li> <li>• Peu de matériel permanent, prestation de services (coûts de production plus élevés)</li> <li>• Installations sur des terres inadaptées (zone d'expansion de crue par exemple)</li> <li>• Fermages difficiles à obtenir</li> <li>• Baux précaires (dénonciation possible)</li> <li>• Difficulté d'assurer un lieu d'habitation sur place et de développer les bâtiments d'exploitation</li> </ul>
<b>Bassin d'Emploi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Possibilités de pluriactivité</li> <li>• Possibilités de diversification (transformation, accueil à la ferme, agritourisme)</li> </ul>	
<b>Voisinage</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proximité sociale des consommateurs potentiels</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conflits de voisinage : bruit, odeurs, exacerbation des enjeux de pollution agricole : traitements par pesticide près des habitations, pollution des captages d'eau potable</li> <li>• Vol de produits et de matériel</li> <li>• Clôtures des habitants empêchent l'accès à la parcelle</li> </ul>
<b>Commercialisation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opportunités de commercialisation en vente directe, circuits de proximité</li> </ul>	

	(e.g. fruits, légumes, miel, fromage)	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Productions non conventionnelles et petite transformation</li> </ul>	
<b>Organisation Logistique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proximité des plateformes de vente ; disponibilité de certains services à façon (séchage par exemple)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Morcellement des parcelles; coût additionnel de circulation entre parcelles et lieu d'habitation</li> </ul>

## 1.2 Le Cas d'Étude de la métropole de Montpellier

La métropole de Montpellier est un ensemble de 31 communes au sud de l'Hérault, en Languedoc-Roussillon. Elle est située dans une zone principalement viticole (35% de la SAU) dans une dynamique récente de diversification, surtout vers des cultures à cycle court (fourrages, melon, blé dur). Étant donné que la surface agricole actuelle est limitée et peu diversifiée, l'approvisionnement de la ville ne peut s'appuyer uniquement sur les productions locales et cela même si le territoire possède un potentiel de production intéressant.

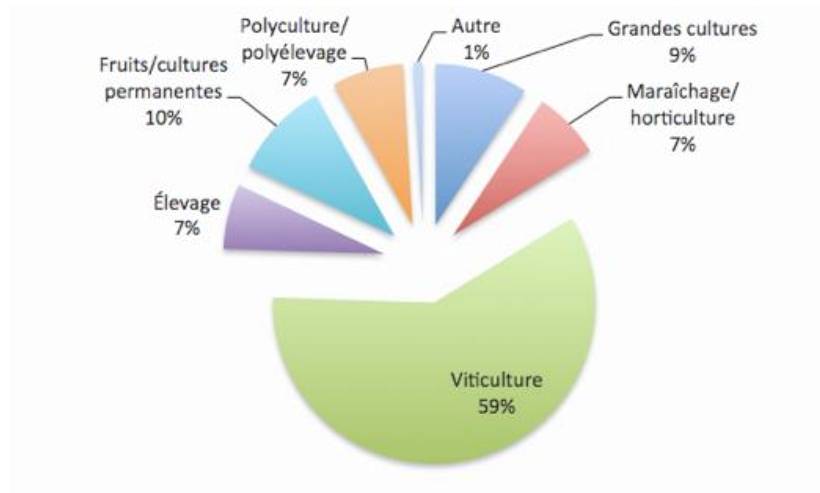


Figure 1 : Principales orientations de production sur la Métropole de Montpellier (SSP – recensement agricole 2010 ; % du nombre d'exploitations agricoles)

Comme c'est souvent le cas à proximité des villes, les petites exploitations (définies d'après une typologie européenne comme étant celles dont la Production Brut Standard<sup>1</sup> est inférieure à 25 000 Euros) occupent une place importante sur la Métropole: elles représentent 60% des EA, comparé à 30% au niveau national. Un bon nombre des EA ont moins de 5 ha ou même moins de 1 ha en surface.

<sup>1</sup> La dimension économique des exploitations agricoles correspond à la Production brute standard de ces dernières. Elle se calcule d'après la structure de l'exploitation agricole (surface agricole utile, cheptels), du type de production et de la région où l'exploitation agricole se situe. Elle correspond à une estimation de la production potentielle de l'exploitation agricole.

Cette agriculture mobilise-t-elle les aides optionnelles de la PAC (deuxième pilier) ? En 2010, 85% des EA n'ont pas été bénéficiaires des principales aides du deuxième pilier (installation, modernisation, accroissement de la valeur ajoutée, MAE, diversification, tourisme); seulement 19 (3 %) avaient des contrats agro-environnementales et 7 sur 41 nouveaux installés entre 2008 et 2010 ont reçu la Dotation Jeune Agriculteur [SSP, Recensement agricole 2010].

La Métropole compte également un grand pourcentage d'agriculteurs pluriactifs (34% des exploitants) et retraités (48% des exploitations agricoles de la zone).

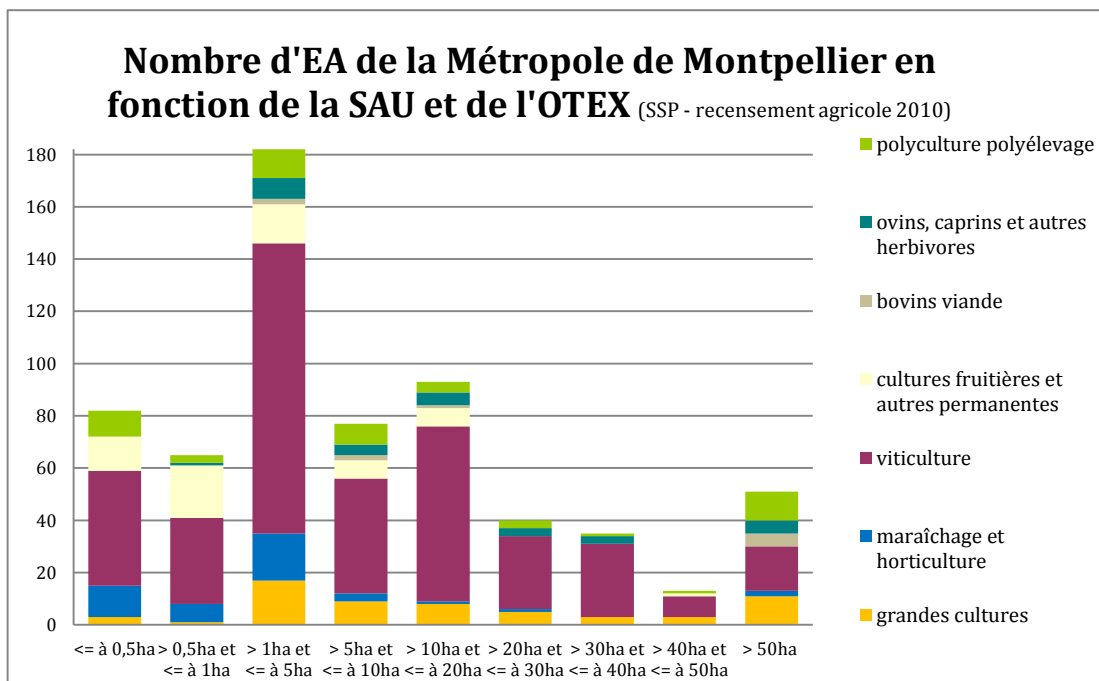
Enfin, la Métropole de Montpellier se confronte à divers enjeux alimentaires : la précarité alimentaire pour les populations défavorisée ; le gaspillage (l'équivalent de 11,000 repas jetés par jour) ; des problèmes de santé liés à une alimentation déséquilibrée (Vontron & Soulard, 2015). S'ajoutent également des enjeux plus agricoles comme les impacts d'une forte pression foncière, l'artificialisation des terres et l'enfrichement (10% de la SAU en friches en 2010) (AGRESTE, 2010). La préservation des terres agricoles face à l'urbanisation étant un enjeu majeur, le dernier SCOT (Schéma de COhérence Territorial) de Montpellier Agglomération a introduit une "armature des espaces agricoles" dans lesquelles l'activité agricole est mise en priorité. Cependant, le simple statut de sol ne semble pas garantir des dynamiques agricoles viables (Jarrige, Thinon, Delay, & Montfrais, 2009). Par exemple, les exploitants font face à des problèmes de transmission : en 2010, 101 exploitations étaient déclarées "sans successeur" et destinées à disparaître. Entre 2000 et 2010, la part des espaces agricoles sur la métropole a diminué de 36 à 32 % (Vontron & Soulard, 2015) et le nombre d'exploitations a diminué de 41 %.(AGRESTE, 2010).

Néanmoins, une nouvelle dynamique d'installation semble émerger, avec 96 nouveaux installés depuis 2010. Le profil de ces agriculteurs est souvent non-conventionnel : en 2010, 50% d'entre eux avaient plus de 46 ans et une grande partie venait d'un premier métier non-agricole.

### **La Politique Agricole et Alimentaire (P2A) de Montpellier**

En 2015, l'agglomération de Montpellier nouvellement devenue métropole a construit sa première Politique Agricole et Alimentaire (P2A), sous l'impulsion d'Isabelle Touzard (Vice-Présidente, chargée de l'agro-écologie et l'alimentation). Cette politique se focalise sur deux pôles d'action : mobiliser le foncier pour produire des aliments (politique agricole) et accroître la consommation de produits locaux (politique alimentaire). Elle inclut 6 axes opérationnels :

- 1) Consolider le tissu des fermes agro-écologiques en vente directe
- 2) Favoriser l'approvisionnement local de la ville (en particulier : restauration collective)
- 3) Mobiliser les citoyens autour de l'alimentation et du lien producteur - consommateur
- 4) Promouvoir les produits emblématiques du territoire. Développer l'agro/l'œnotourisme
- 5) Soutenir les entreprises innovantes dans le domaine de l'agroalimentaire
- 6) Reconquérir des terres agricoles



La production agricole actuelle sur la Métropole de Montpellier s'oriente déjà vers certains de ces principes de la P2A. En 2010, dans le contexte d'une forte demande pour des produits locaux, 109 producteurs (17%) vendaient en circuits courts et 53 (8,3%) en vente directe en 2010, surtout en fruits, légumes et miel. La majorité 59 % des exploitations (2% hors viticulture) portaient des signes de qualité. L'agriculture biologique est présente sur une diversité de secteurs et s'accroît, avec 36 producteurs certifiés et 44 en conversion en 2010. Ces producteurs étaient en moyenne 10 ans plus jeunes que les producteurs non-bio. [SSP, Recensement agricole 2010].

### 1.3 Les lignes directrices de la PAC de 2014

La Politique Agricole Commune (PAC) représente aujourd'hui environ 40% du budget communautaire de l'UE. Elle est composée de deux piliers : le premier est financé entièrement par l'UE via le Fonds Européen Agricole de Garantie (FEAGA) et concerne les aides directes aux agriculteurs et un ensemble de mesures de marché (via l'Organisation commune de marché). Le deuxième cofinancé par l'UE (via le Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER)) et les Etats-membres. Il se compose d'un ensemble de mesures de développement rural organisées par les autorités de gestion (conseils régionaux en France) en Programmes de Développement Rural. Il s'agit de mesures pour faciliter les investissements dans les exploitations agricoles, mais aussi de mesures de soutien pour des pratiques plus respectueuses de l'environnement ainsi que des mesures destinées à l'économie rurale (programmes LEADER entre autres).

La PAC est le résultat de concertation à plusieurs échelles : européenne, nationale et régionale. La PAC est le fruit d'après négociations entre les trois principales institutions européennes : la Commission européenne, le Conseil des Etats-membres qui rassemble les ministres de l'agriculture européens et nouveauté pour la réforme de 2014, le Parlement européen. En effet, les députés européens bénéficient depuis le traité de Lisbonne d'un pouvoir de codécideur.

La réforme de la PAC de 2014 a de plus était négociée pour 28 Etats-membres, la négociation a donc été longue et difficile et de nombreuses marges de manœuvre ont été laissées aux Etats-membres dans l'application nationale de la PAC. Chaque Etat-membre peut donc choisir certains dispositifs optionnels.

Depuis 2014, les Régions françaises sont chargées de la mise en œuvre (autorités de gestion) des Programmes de Développement Rural du deuxième pilier. Les Régions ont sélectionné les mesures spécifiques du Règlement de Développement Rural qu'elles souhaitent activer afin de répondre aux enjeux locaux. Les résultats de cette analyse et les mesures activées sont présentés dans leur Programme de Développement Rural Régional (PDRR). Les Régions ont le pouvoir de fixer certaines modalités de ces mesures (e.g. la durée des aides au maintien de l'agriculture biologique), l'enveloppe financière qui y est dédiée (au titre du cofinancement) et sont responsables de l'évaluation des dossiers des porteurs de projet. Depuis 2014, la sélection des dossiers est faite par appel à projet.

La dernière réforme de la PAC en 2014 vise à créer une PAC "plus verte, plus simple et plus juste" pour la nouvelle période de programmation 2014-2020. Ceci a impliqué une restructuration des aides du premier pilier ainsi que la création de certains nouveaux dispositifs. Dans quelle mesure cette nouvelle PAC peut-elle avoir un effet de frein ou de levier pour l'agriculture périurbaine et les politiques agro-alimentaires des villes ? Nous allons présenter les outils de la PAC qui peuvent avoir des implications importantes pour ces projets.

## 2 Les leviers de la PAC pour l'agriculture périurbaine et l'alimentation durable des villes

Cette étude vise à apporter un regard sur la PAC d'une manière non-habituelle, en identifiant les synergies potentielles entre les outils de la PAC et les politiques des villes pour des systèmes agro-alimentaires durables. La section suivante présente ces outils autour de 3 volets d'action inspirée par la P2A de la Métropole de Montpellier :

*(1) Actions sur la production agricole* : soutien aux installations, aux petites exploitations et aux pratiques respectueuses de l'environnement

*(2) Actions pour la transformation, commercialisation et distribution locale et équitable*

*(3) Actions transversales* pour la création d'une valeur rajouté sur le territoire.

**Qui peut mobiliser les aides présentées dans ce rapport ?**



**Agriculteurs**

Les aides présentées proviennent à la fois du premier (aides directes et OCM) et du deuxième pilier (développement rural). Les aides du premier pilier sont versées directement aux agriculteurs, les aides du deuxième pilier sont mobilisables par plusieurs types d'acteurs : des agriculteurs et leurs



**Collectivités**



**Autres acteurs  
publiques/privées**

groupements, des coopératives et CUMA, des structures de formation ou d'accompagnement agricole, ainsi que des collectivités. Ce rapport indique par symbole le type d'acteur qui peut mobiliser la mesure.

### ***Les aides pour le développement rural sont-elles mobilisables en zone périurbaine ?***

Bien que les aides du premier pilier de la PAC sont accessibles à tous les agriculteurs, quelle que soit leur localisation, les aides du deuxième pilier ont été visées à destination de la "zone rurale." Cependant, la majorité des aides proposée dans le cadre du deuxième pilier reste ouverte à tout type de territoire. En Languedoc-Roussillon, la ruralité est une condition d'admissibilité uniquement pour les mesures suivantes :

- Mesures *Création et développement d'activités agritouristiques (6.4.1) et Développement des entreprises de la première transformation du bois sur le marché du bois construction (6.4.2)*
- **Mesure 7** Services de base et rénovation des villages dans les zones rurales

En ce qui concerne les programmes LEADER, les zones périurbaines ne sont pas strictement exclues en Languedoc-Roussillon, mais les conditions varient entre Régions (voir section 2.3.1).

Dans sa définition de la zone rurale<sup>2</sup> pour les programmes LEADER, la Région applique deux critères cumulatifs de l'INSEE, selon lesquelles "sont exclues du territoire régional les communes qui sont à la fois

- (1) dans un pôle urbain de plus de 10 000 emplois (zonage *INSEE en aires urbaines 2010*) et
- (2) dans une communauté d'agglomération." (Languedoc-Roussillon, 2014, p. 216)

---

<sup>2</sup> Les sites NATURA 2000 (concernées par mesure 12) sont exemptés de ces critères et automatiquement éligibles à la zone rurale. La définition de la zone rurale et la ruralité comme condition d'admissibilité peut varier entre Régions.



Sur la Métropole de Montpellier, 14 sur 31 communes sont éligibles à la zone rurale est 17 sont exclues.

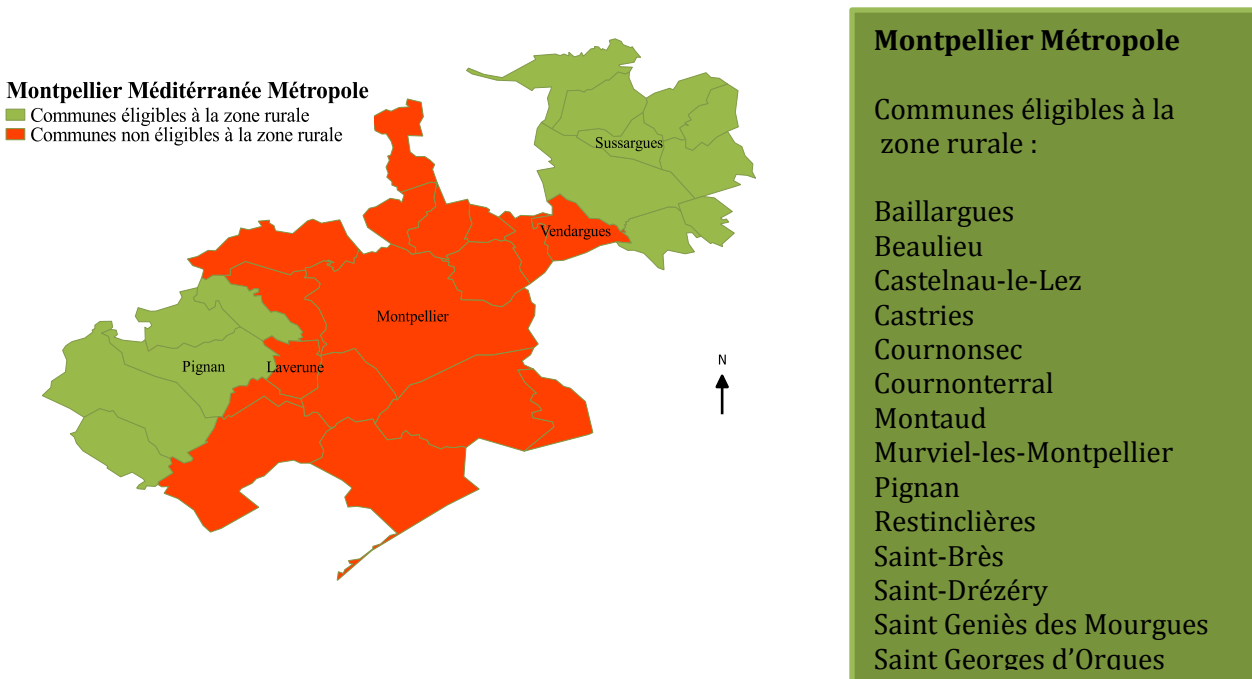


Figure 2 : Communes de la Métropole de Montpellier éligibles (vert) et inéligibles (rouge) à la zone rurale

Ce rapport identifie chaque mesure par son titre et par le chiffre correspondant dans le Programme de Développement Rural de la Région Languedoc-Roussillon [cité avec l'abréviation : PDRR - LR, 2014], e.g. "la mesure Ingénierie territoriale (16.7)." Les spécificités concernant la mesure sont retrouvable dans le PDRR (téléchargeable sur le site web du Conseil Régional). Bien que ce document d'environ 800 pages puisse paraître dense, chaque mesure est facilement retrouvable par son chiffre identifiant Son descriptif précise les bénéficiaires, coûts admissibles, conditions et montants d'aide de la mesure. Sa mobilisation est faite par candidature en réponse à un appel à projet. La date d'ouverture et la date de dépôt peut varier par mesure; elle est publiée sur le site du Conseil Régional (<http://www.laregion.fr/32-appel-a-projets-et-financements-de-la-region.htm>).

## 2.1 Agir pour une production agricole locale et durable : Les aides de la PAC au service des installations agricoles, des petites exploitations et des pratiques respectueuses de l'environnement

Afin de développer une production agricole locale et durable, la Métropole de Montpellier vise à soutenir des nouvelles installations, en particulier celles qui s'inscrivent dans un projet agro-écologique et ont des pratiques respectueuses de l'environnement. Ceci se réalise entre autres par des appels à projet pour des installations sur des terres de communes comme Grabels, Lavérune et Clapiers. Sur ce volet d'action, plusieurs caractéristiques sont prise en compte, notamment la difficulté d'accès au foncier et le prix élevé de la terre agricole, ainsi que l'âge des porteurs de projets agricoles (la majorité ayant plus de 40 ans). Dans un contexte périurbain comme celui de Montpellier, où les petites exploitations sont particulièrement nombreuses (60% des EA sur la Métropole), un soutien actif pour ces fermes peut également consolider les stratégies de pérennisation de l'agriculture locale. Nous présentons ci-dessous quelques outils de la PAC qui pourraient servir cette stratégie.

### 2.1.1 Faciliter les installations agricoles en milieu périurbain



Depuis 2014, le **pilier I** propose un nouveau **paiement direct aux jeunes agriculteurs** découplé de la production et limité aux 34 premiers ha. Il est payé en complément des DPBs (Droits à Paiement de Base) à tout agriculteur ayant moins de 40 ans sur les premières 5 années suivant son installation. Le montant du soutien dépend de l'ensemble des demandes faites (sur une enveloppe de 75 M Euros par an en France) mais est estimé à

70 Euros / ha.

Le Pilier II propose plusieurs aides en faveur des installations agricoles en milieu périurbain :



**La Dotation Jeune Agriculteur (DJA)** est une aide spécifique aux nouveaux jeunes agriculteurs ayant moins que 40 ans dans la limite des premiers 5 ans d'installation. Le montant de la DJA (*mesure 6.1*) moyen est de 15,000 Euros. Elle peut être associée à des Prêts Bonifiés (*mesure 6.2*) qui financent des investissements matériels nécessaires au démarrage de l'exploitation.

En Languedoc-Roussillon, une modulation de + 10 % est proposée aux nouveaux producteurs si leur projet est localisé « en zones périurbaines soumises à une forte pression foncière<sup>3</sup> » (PDRR-LR, 2014, p. 377). D'autres modulations complémentaires (fixe au niveau national) concernent les installations hors cadre familial (20 %), les projets agro-écologiques (10%) et des projets générateurs de valeur ajoutée et d'emploi (10%). Sur la Métropole de Montpellier, la mobilisation de la DJA par des nouveaux installés reste néanmoins limitée par deux facteurs : leur âge à l'installation (la majorité ayant plus de 40 ans) et la complexité administrative des dossiers qui est difficile à gérer pour les petites exploitations.

---

<sup>3</sup> Des cartes précisant les communes éligibles sont publiées par l'INSEE chaque année [PDRR-LR, 2014, p. 377 - 378].



**Mesure 4.3.1 « Investissements des collectivités pour la reconquête du foncier agricole et forestier »** finance des travaux collectifs d'aménagement du foncier (e.g. décaillage, défonçage) et des travaux connexes (restauration de fossés, chemins d'accès, infrastructures agro-écologiques), ainsi que l'ingénierie liée à ces actions. Jusqu'à 20% des coûts pour la restauration de murets et petite patrimoine bâti – un enjeu majeur dans les villages autour de Montpellier - peuvent être remboursés. Les collectivités et leurs groupements sont parmi les bénéficiaires éligibles ; c'est le cas également pour les associations foncières, dont les Associations Syndicales Autorisées de travaux.



En parallèle, la **mesure « Maintien espaces pastoraux » (7.6.6)** finance des travaux de reconquête pastorale : par exemple, l'ouverture des milieux, débroussaillage, aménagements pastoraux, travaux d'améliorations foncières pour la création des surfaces fourragères., les clôtures et la main d'œuvre pour la pose de clôtures – celles qui représentent un défi particulier en milieu périurbain – sont notamment admissibles.

## 2.1.2 Promouvoir les pratiques respectueuses de l'environnement :



**Pilier I** : La nouvelle PAC de 2014 introduit des **paiements verts**, qui rendent 30 % de l'enveloppe du premier pilier conditionnel au respect de certaines conditions environnementales<sup>4</sup> qui restent cependant peu exigeantes. Les mêmes normes environnementales sont également présentes dans le cadre de **l'OCM fruits et légumes**.

**L'OCM vin** n'impose pas ces conditions environnementales, mais rend possible des investissements dans des équipements pour des économies en eau ou le contrôle mécanique des mauvaises herbes.

**Le Pilier II** contient la majorité des aides incitant à des pratiques respectueuses de l'environnement:



**Le Plan de Compétitivité et d'Adaptation des Exploitations Agricoles (PCAIE)** est une aide aux investissements qui vise à moderniser les exploitations et favoriser les installations. Il est cofinancé par le Ministère de l'Agriculture et les Régions pour un budget total d'environ 200 M Euros par an sur la période 2014 – 2020. D'autres financeurs comme les Agences de l'Eau, peuvent cofinancer. Le PCAIE ne propose pas d'outils spécifiques pour les zones périurbaines. Cependant, certaines des priorités de la France pour la programmation 2014 - 2020 correspondent bien aux besoins du périurbain

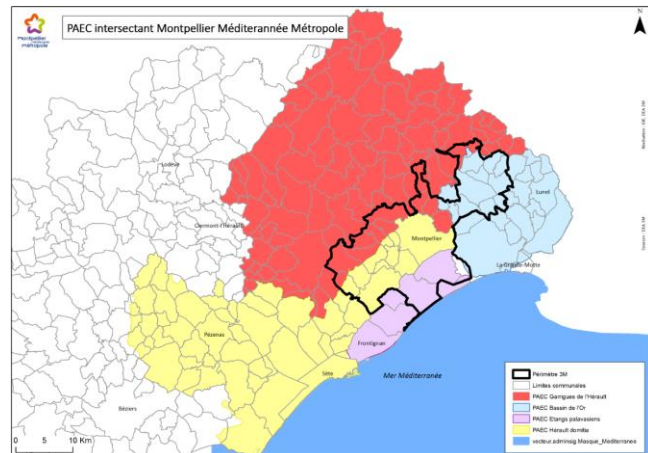
: l'élevage, le secteur végétal, l'amélioration de la performance énergétique et les projets agro-écologiques [Ministère de l'Agriculture, 2014]. Au niveau Régional, le Languedoc-Roussillon met en avant entre autre, l'accompagnement des conversions en agriculture biologique et l'ancrage local des filières.

---

<sup>4</sup> (1) le maintien des prairies permanentes (2) la diversification des cultures et (3) le maintien d'une Surface d'Intérêt Ecologique.



La Mesure 10 relative aux **Mesures Agro-Environnementales et Climatiques (MAECs)** vise à compenser les exploitations agricoles pour les coûts associés à l'adoption de nouvelles pratiques plus respectueuses de l'environnement. Celles-ci doivent être localisées dans un territoire de Projet Agro-Environnemental et



Climatique (PAEC) et s'engager dans un contrat de 5 ans.

Les collectivités et syndicats peuvent s'engager au co-financement ainsi qu'à la promotion de ces contrats. La Métropole de Montpellier recoupe 4 territoires PAEC [voir Figure 3]. Divers familles des MAEC semblent particulièrement pertinentes aux enjeux de la Métropole et d'autres espaces périurbains méditerranéens : PHYTO (diminution des pesticides, en particulier en viticulture) ; IRRIG (diminution usages en eau) ; HERBE (maintien de l'agro-pastoralisme et prévention d'incendies) ; LINEA (maintien des trames vertes et bleues); et MILIEU (protection de la biodiversité, en particulier dans les zones littorales). Cependant, les acteurs interviewés sur la Métropole de Montpellier identifient deux obstacles fréquents à la mobilisation des MAEC par les agriculteurs périurbains : les baux de courte durée (1-2 ans) qui ne permettent pas un engagement dans un contrat de 5 ans, ainsi qu'une certaine réticence vis-à-vis des contrôles contraignants.

**Figure 3 : PAEC sur la Métropole de Montpellier.**  
Source : Métropole de Montpellier, 2016.



**La Mesure 11** sur l'Agriculture Biologique propose une aide à la **conversion** et une aide au **maintien**. Ce sont des aides à la surface (euros/ha) versées aux agriculteurs qui s'engagent sur un contrat de 5 ans. Les montants par parcelle varient en fonction du type de production, avec des aides supérieures pour le maraîchage et les semences potagères (900 E/ha conversion ; 600 E/ha maintien) (Fédération Nationale d'Agriculture Biologique, 2015). Les agriculteurs biologiques peuvent également bénéficier d'une aide à la certification (mesure 3.1.), une modulation sur la DJA (6.1.1), une bonification sur les investissements dans le cadre du PCAE (**Plan de Compétitivité et d'Adaptation des Exploitations Agricoles**), un avantage sur les critères de sélection pour les **aides aux entreprises** et une prise en compte dans certaines **aides couplées** (ex. veau bio, pruneaux) [FNAB, 2015; A. Berger, Sud et Bio].

### 2.1.3 Soutenir les petites exploitations créatrices d'emploi



**Pilier I** : Dans son histoire, les aides de la PAC ont été peu orientées vers les petites fermes, favorisant plutôt l'agrandissement et la spécialisation des exploitations agricoles. De plus, le maraîchage et l'arboriculture, deux types d'activités souvent pratiquées sur des petites surfaces, ont jusqu'à 2014 été inéligibles aux aides à la surface, les Droits au Paiement Unique (DPU). La nouvelle PAC de 2014 introduit des changements dans le premier pilier qui visent à équilibrer ces écarts. Depuis 2014, les nouveaux **Droits au Paiement de Base (DPB)** qui remplacent les DPU sont ouverts à tous les secteurs agricoles, à l'exclusion de la viticulture. Cette nouvelle éligibilité apporte néanmoins toujours peu aux petites exploitations, qui ne possèdent pas des surfaces assez importantes pour attirer des grands montants d'aide. Par exemple pour les petits agriculteurs biologiques l'exonération fiscale sur les impôts au niveau national (Crédit d'impôts bio : forfait de 2500 Euros/an/exploitation) est largement plus importante. Le principe de la **convergence des aides** implique que tous montants DPB s'approchent progressivement de la moyenne nationale d'ici 2020 afin de créer plus d'égalité entre les exploitations qui ont historiquement très fortement ou très peu bénéficié.

Deux nouveaux dispositifs optionnels pour les Etats-membres, visent également à mieux soutenir les petites fermes :



**Le paiement redistributif** vise à mieux soutenir les petites et moyennes exploitations qui sont pourtant plus intensives en main d'œuvre (en particulier en élevage laitier et la production de fruit et légumes). La France a activé ce paiement sur les premiers 52 ha, mobilisant ainsi 20% de l'enveloppe du premier pilier. Le montant national de 26 Euros / ha en 2015 pourrait atteindre 100 Euros / ha en 2018 par une augmentation progressive. [Ministère de l'Agriculture, 2014 ; Ministère de l'Agriculture de la Normandie, 2014].



Le **régime de soutien spécifique et simplifié pour les petites exploitations** (optionnel pour les Etats-membres) permet d'éviter la complexité administrative des dossiers PAC qui constitue souvent un obstacle important à la mobilisation des aides. Les exploitations des Etats-membres qui ont activé ce régime particulier peuvent choisir de se déclarer en tant que "petite exploitation agricole" (une définition automatiquement validé par les Etats-membre qui ont activé ce dispositif, sans exigence de preuves ou de contrôles spécifiques) et recevoir un paiement simplifié (de 500 à 1250 Euros max) au lieu de l'ensemble des aides auxquelles ils auraient droit (DPB, paiement verts, paiements redistributif). Bien que l'Allemagne, l'Italie et certains pays de l'Est ont activé cette option, la France n'a pas fait ce choix pour la période 2014 - 2020.

## 2.2 Développer la transformation, commercialisation et distribution locale

La « relocalisation » de l'approvisionnement alimentaire joue un rôle central dans les projets de développement durable des villes. La Métropole de Montpellier pilote par exemple des initiatives qui lient les producteurs locaux avec les cantines scolaires, souvent grâce à la collaboration du Marché d'Intérêt National (MIN). Dans un même temps, elle s'engage à soutenir les ateliers de transformation et à mieux coordonner les acteurs tout au long de la chaîne alimentaire, mettant les filières légumes et pain en

priorité. L'objectif final est de promouvoir les circuits de proximité, réduire la précarité alimentaire et garantir un "accès à la nourriture de qualité pour tous."

La PAC n'est pas une politique orientée en premier lieu vers la commercialisation locale. Les Organisations Communes du Marché (OCMs) ont été créées pour l'export et continuent à être orientées vers la compétitivité sur le marché européen et international. De plus, la PAC ne contient pas de vraie politique « alimentaire - nutritionnelle », à part certaines actions sur les normes de qualité des aliments (Thoyer & Bureau, 2014). Néanmoins, certaines aides spécifiques peuvent servir à développer les circuits courts, la distribution et la transformation locale.



### 2.2.1 Aides de la PAC pour la transformation locale



La mesure "investissements dans les entreprises de transformation et de commercialisation de produits agricoles" (4.2.2) propose des soutiens (subventions/garanties) aux entreprises assurant la transformation, le stockage, le conditionnement et la commercialisation des produits agricoles. Elle est complémentaire de la **mesure 4.2.1**, qui est pour sa part, adaptée à une mobilisation pour la **transformation à la ferme**. Les collectivités locales et leurs groupements sont éligibles quand ils poursuivent la construction ou l'acquisition d'équipements ou bâtiments qui seront loués aux CUMAs de transformation ou d'autres entreprises éligibles. Cependant, cette option est ouverte

uniquement aux petites communes ayant une population moins de 5000 habitants et moins de 10 millions d'Euros de budget. La présence d'un volet agriculture biologique et l'impact sur l'emploi jouent un rôle important dans l'évaluation des candidatures.

### 2.2.2 Aides de la PAC pour une distribution en circuits courts ou circuits en proximité



Afin de renseigner les agriculteurs locaux sur les circuits courts et d'autres thématiques (diversification, pratiques agro-écologiques), des établissements publics et privés peuvent solliciter la **sous-mesure pour les projets de démonstration et des actions d'information (1.2)**. Tandis que ces activités peuvent avoir lieu en zone urbaine ou périurbaine, les groupes ciblés (actifs dans les secteurs agricole, forestier, PME) doivent être localisés en zone rurale. Des nouveaux producteurs et groupements de producteurs peuvent bénéficier de la sous-mesure "**Aide à la nouvelle participation à des systèmes de qualité**" (3.1) pour faciliter leur entrée des systèmes de certification de qualité au niveau européen (AB, AOP, IGP, STG, produits de montagne) ou national (Label Rouge, CCP). Ils peuvent ensuite promouvoir ces mêmes produits auprès des consommateurs

locaux en s'appuyant sur la sous-mesure "**Aide aux activités d'information et de promotion mises en œuvre par des groupements de producteurs sur le marché intérieur**" (3.2). Enfin, les petites communes peuvent également recevoir une subvention à la création d'un point de vente local (jusqu'à 20,000 Euros HT) dans le cadre de la sous-mesure 4.2.2 présentée ci-dessous. La mesure 16.7 pour l'Ingénierie territoriale peut servir à l'élaboration des stratégies multi-acteurs autour des circuits courts [voir section 2.3].

### 2.2.3 Aides de la PAC pour réduire la précarité alimentaire

L'OCM fruits et légumes propose deux dispositifs qui peuvent servir à améliorer l'accès à une nourriture saine :



*Le programme "fruits à la récré"* ("School Fruit Scheme") propose une subvention aux écoles pour chaque fruit distribué aux élèves. Le cahier des charges de "fruits à l'école" n'exige pas une origine locale des produits distribués, mais il laisse l'option aux bénéficiaires de distribuer des produits locaux ou biologiques à volonté et de mettre en place un accompagnement pédagogique adapté. En France, la participation se fait par candidature des directeurs des écoles auprès de FranceAgriMer. Toujours peu mobilisé ici par rapport à d'autres pays européens, le programme vient d'être retravaillé par le Ministère

de l'Agriculture et FranceAgriMer en 2015 afin de réduire sa complexité administrative (Ministère de l'Agriculture, Juillet 2015). Le Ministère a également diffusé une brochure électronique destinée à toutes les mairies de la France qui explique les évolutions du programme et donne des pistes pour sa mobilisation par les maires (Ministère de l'Agriculture, Septembre 2015).



*Le retrait caritatif* Afin de prévenir des fortes fluctuations des prix, l'OCM fruits et légumes prévoit une intervention de "retrait" des surplus du marché quand ceux-ci risquent d'avoir un effet négatif sur les prix. Bien que ces surplus doivent normalement être détruits, l'OCM permet également de les donner aux associations caritatives pour la distribution gratuite (sous la condition que les mêmes produits ne seraient pas normalement achetés par les bénéficiaires). Cependant, un problème souvent cité par les associations caritatives bénéficiaires de ces initiatives est leur manque de capacités pour

stocker ou transformer ces produits périssables. L'intégration de cette mesure avec des soutiens pour le stockage et la transformation semble donc souhaitable pour garantir son succès.



## 2.3 Actions territoriales et collaboratives pour l'agriculture périurbaine et l'alimentation durable des villes

Au final, le développement de l'agriculture périurbaine implique son intégration dans les projets de développement des territoires. L'agriculture doit être prise en compte dans les plans d'aménagement et intégrée avec les infrastructures, transports, logements, services et d'autres activités économiques de la ville (Bonnet, 2016). De plus, les actions agro-alimentaires demandent souvent une approche transversale faisant collaborer différents acteurs de la chaîne alimentaire : les acteurs de production, transformation, commercialisation et distribution.

Sur la Métropole de Montpellier, les acteurs interviewés dans cette enquête envisagent diverses options pour des actions territoriales et collaboratives. Pour agir sur les circuits courts, une collaboration existante

entre la Métropole et le Marché d'Intérêt National (MIN) vise déjà à maximiser l'approvisionnement local des cantines scolaires. Afin de mieux développer la transformation locale, des ateliers de transformation partagés pourraient faciliter l'accès des petites entreprises agricoles à ce matériel. Pour mieux intégrer les actions des communes sur le foncier, une plateforme d'échange intercommunal pourrait lier des nouveaux porteurs de projets avec les terres publiques disponibles. Des nouveaux parcours touristiques créés en lien avec le bureau de tourisme pourraient intégrer des visites des fermes sur le territoire. Enfin, la création d'une nouvelle marque territoriale pourrait maximiser la visibilité des produits locaux. Le deuxième pilier de la PAC propose plusieurs outils adaptés à ce type d'actions dans le cadre du programme LEADER et d'un nouvel article 16 sur la Coopération.

### 2.3.1 Le programme LEADER

Le programme LEADER (« **Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale** ») finance des stratégies de développement local sur un territoire de 150,000 habitants au maximum. Ces



stratégies sont portées par un Groupe d'Action Local (GAL), composé à au moins 50 % du secteur privé (e.g. agriculteurs, artisans, représentants d'entreprises, citoyens), et engagé à répondre aux enjeux de son territoire. Les subventions LEADER (80 % des coûts éligibles) sont basées sur les dépenses publiques liées à l'animation, la coopération et au fonctionnement du programme.



Bien que le programme LEADER ait été développé pour les zones rurales, il est également mobilisable dans les zones périurbaines, même si les critères d'éligibilité peuvent varier entre Régions. En Midi-Pyrénées par exemple, les communes d'agglomération sont non éligibles au programme, qui reste restreint aux PETR (pôles d'équilibre territoriaux et ruraux), aux PNR (parcs naturels régionaux) et aux intercommunalités de plus de 30 000 habitants associées à un PETR ou un PNR. En Languedoc-Roussillon, les candidatures sont plutôt évaluées cas par cas en fonction de la pertinence de leur stratégie, sans exclure à priori les communes d'agglomération.





Figure 4 (droite): Candidatures LEADER Languedoc-Roussillon (2014 - 2020)

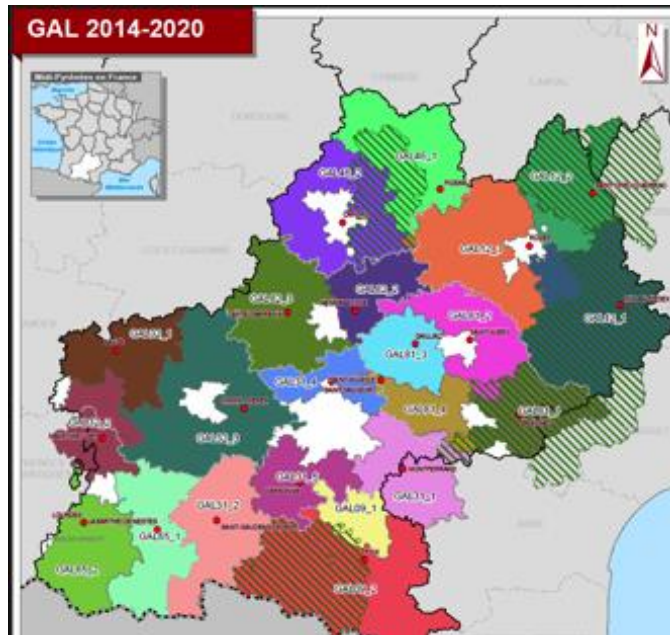


Figure 4 : Carte des GAL approuvés en Midi-Pyrénées (2014 - 2020)

Au niveau national, la France a vu plusieurs cas des programmes LEADER portés par des agglomérations sur la dernière période de programmation (2007 - 2013), par exemple en Rhône Alpes, à Nantes, Rennes et Clermont-Ferrand. Actuellement, 4 GALs en Languedoc-Roussillon comportent une ville centre de Communauté d'Agglomération : les GALs Cévennes (Alès) ; Est – Audois (Narbonne) ; Carcassonnais (Carcassonne) et Garrigue Costière (Nîmes).

### ***Quelles actions agro-alimentaires réaliser dans le cadre LEADER ?***

Le programme LEADER peut faire avancer une diversité d'actions sur l'agriculture périurbaine. Une enquête de Terres en Villes (2009) sur les GALs périurbains dans 5 pays européens a identifié trois thématiques particulièrement courantes dans leurs stratégies LEADER:

- ***L'alimentation du territoire:*** surtout par le développement des circuits courts ou circuits de proximité, et la création des filières alimentaires locales
- ***L'énergie et le territoire durable:*** e.g. énergies renouvelables, diversification des filières agricoles, réduction de la consommation d'énergie,
- ***Le paysage et l'identité périurbaine:*** dans laquelle le maintien de l'agriculture joue un rôle crucial

Parmi les thèmes proposés par les 15 GALs pour la coopération au sein de leur réseau européen, "alimentation du territoire" était le plus mentionné (26% des propositions) (Terres en Villes, 2009).

Le Languedoc-Roussillon, pour la période 2014 – 2020, a proposé 4 stratégies clefs comme réponses adaptées aux enjeux du territoire: 1) *Relocalisation de l'économie* (2) *Attractivité vitale des territoires*. 3) *une autre gouvernance alimentaire* 4) *Une croissance verte*. Le GAL Garrigue-Costières (Nîmes) est l'unique GAL qui a lancé une fiche d'action dédiée entièrement à la gouvernance alimentaire: *le développement des circuits courts de proximité, la promotion des productions locales et la sensibilisation à une alimentation saine, au goût et à la consommation responsable*. Sur la période de programmation 2007 – 2013, le GAL Est-Audois a également avancé des actions exemplaires, en soutenant par exemple l'établissement d'une boutique de producteurs à Narbonne et la mise-en-œuvre d'une filière de farine locale artisanale.

### *Alternatives à LEADER hors-PAC ? Les Investissements Territoriales Intégrés (ITI)*

Sur des territoires de plus de 150,000 habitants, les Investissements Territoriales Intégrés (ITI), sans seuil d'habitants maximum, peuvent devenir une alternative intéressante au programme LEADER. Hors de la PAC, l'Europe propose les ITI dans le cadre des Approches Territoriales Intégrées (ATI). Ces programmes permettent la mobilisation d'un ensemble de plusieurs fonds européens (FEDER, FSE, Fonds de cohésion, FEADER, FEP) dans l'intérêt des axes stratégiques de l'agenda Europe 2020. Les ITI ciblent principalement sur des territoires urbains mais aussi d'autres types de territoire. Comme le programme LEADER, un ITI exige une stratégie intégrée et multisectorielle, un territoire cohérent, un plan d'action détaillé, et une instance de gouvernance.

## 2.3.2 Mesure 16.2 : Projets collectifs innovants



La mesure 16.2 soutient des projets de coopération entre au moins deux structures éligibles<sup>5</sup> sur des projets collectifs innovants, c'est à dire des projets qui développent de « **nouvelles actions** » (non mises en œuvre par les acteurs ou sur le territoire concerné). Deux types de projets sont éligibles à des subventions<sup>6</sup>: (1) des **projets de développement agricole** (par exemple sur la qualité des produits, des nouvelles pratiques/itinéraires techniques sur la parcelle, l'adaptation variétale); (2) des **projets jugés "innovants" selon l'outil d'évaluation régional Noov'LR**<sup>7</sup> et qui visent à développer des nouveaux produits, pratiques et marchés. La mesure 16.2 pourrait être adaptée par exemple aux collaborations entre des groupements de producteurs et un centre de recherche sur les méthodes agro-écologiques à promouvoir sur la Métropole (e.g. successions de cultures, la lutte biologique, approches à l'usage de l'eau).

<sup>5</sup> Les établissements éligibles à ces financements sont des "structures publiques et privées des secteurs agricole, agro-alimentaire et de la forêt, y compris les groupements de producteurs, les coopératives et les organisations professionnelles et interprofessionnelles." (Languedoc-Roussillon, 2014, p. 716).

<sup>6</sup> Les premiers sont subventionnés à 50% des dépenses éligibles (80% pour la diffusion des résultats) et les derniers à 80%. Parmi les coûts éligibles sont, entre autres, les frais salariaux, frais de déplacement, coûts de chercheurs qui coopèrent et coûts de sous-traitance liés au projet.

<sup>7</sup> Cette méthode a été développée au sein du réseau SYNERSUD (qui fédère les structures d'accompagnement à la création et au développement d'entreprises innovantes en Languedoc-Roussillon).

<http://www.synersud.com/outilsinnovation/identifier-votre-innovation.html>

### 2.3.3 Mesure 16.7 : Ingénierie territoriale



La mesure 16.7 propose des financements pour l'ingénierie des projets qui permettent de développer l'économie agricole ou forestière et qui répondent aux "enjeux du territoire". Les thématiques ainsi proposées par le Conseil Régional du Languedoc-Roussillon correspondent bien aux initiatives agro-alimentaires des villes: (1) **Aménagement de l'espace agricole et forestier**: la reconquête de friches et la restructuration foncière, l'aménagement des espaces soumis aux risques inondations et incendies, (2) **Structuration et développement des filières économiques du territoire** : filière bois, circuits courts et de proximité, agritourisme et approvisionnement des structures collectives (coopératives viticoles, fruits et légumes, etc.) (3) **Création d'activités sur le territoire** : installation, transmission d'exploitations agricoles, pluriactivité, espaces-test agricole (Languedoc-Roussillon, 2014, p. 721). Les communes et leurs groupements sont parmi les bénéficiaires

éligibles.

La mesure 16.7 pourrait être appliquée par exemple à la création d'une plateforme intercommunale qui faciliterait la mise en réseau des porteurs de projet et une meilleure connaissance des terres disponibles pour l'installation, la transmission et les espaces-test agricoles.

## 3 Quels changements pour une future PAC plus adaptée aux enjeux de l'agriculture périurbaine et l'alimentation durable des villes ?

### 3.1 Bilan sur la PAC : frein ou levier pour l'agriculture périurbaine ?

La PAC est-elle un frein ou levier pour l'agriculture périurbaine et l'alimentation durable des villes ? Dans sa globalité, la PAC est peu orientée vers les enjeux de l'agriculture périurbaine et l'approvisionnement local des villes européennes. Les aides du premier pilier ont historiquement favorisé la spécialisation et l'agrandissement des exploitations agricoles, et accorde peu d'attention aux petites fermes souvent plus présentes à proximité des villes. L'Organisation Commune des Marchés continue à favoriser la structuration des filières vers l'export et plus de compétitivité internationale, même si elle n'empêche pas les producteurs de développer également la vente en circuits de proximité. Enfin, la PAC est peu tournée vers ce qu'on pourrait appeler une politique alimentaire prenant en compte les impacts des systèmes de production sur les enjeux en aval de la chaîne alimentaire : la santé publique, la précarité alimentaire, le gaspillage et le recyclage des produits fermentescibles.

Cependant, nous avons vu dans ce rapport divers aspects de la PAC qui peuvent agir en synergie avec les politiques agro-alimentaires des villes et le développement de l'agriculture périurbaine. Le deuxième pilier de la PAC, historiquement orienté vers les zones rurales propose une grande gamme de mesures qui peuvent aussi être mobilisées en milieu périurbain. Elles permettent aux

agriculteurs, collectivités, associations et organisations professionnelles d'agir en faveur de la reconquête du foncier agricole et des nouvelles installations d'agriculteurs; et de favoriser des pratiques plus respectueuses de l'environnement et du développement de la transformation, commercialisation, et distribution des aliments au niveau local. En complément, la nouvelle PAC de 2014 introduit certains changements dans le premier pilier qui visent à créer plus d'équité pour les petites et moyennes exploitations : la convergence des aides, le paiement redistributif en faveur des premiers hectares de chaque exploitation (activé en France) et un paiement simplifié forfaitaire pour les petites fermes qui souhaitent se désengager des procédures administratives et des contrôles (dispositif non activé en France).

Les nouveaux Droits au Paiement de Base (DPB) sont ouverts à toutes les surfaces agricoles hors viticulture. Ces aides basées sur la surface apportent néanmoins peu aux producteurs installés sur des petites surfaces comme les maraîchers et arboriculteurs.

### **3.2 Une PAC plus adaptée : propositions au niveau européen, national et régional**

Notre analyse des aides de la PAC en milieu périurbain a mis en avant une diversité d'outils de la PAC mais révèle aussi leurs limites. Au vu de ces observations, nous faisons des propositions au niveau européen, national et régional qui pourraient rendre la prochaine PAC (qui sera négociée à partir de 2017 pour une mise en œuvre en 2020) plus adaptée aux besoins spécifiques de l'agriculture périurbaine.

**Au niveau européen :** La PAC pourrait davantage prendre en compte les spécificités des zones périurbaine, notamment les contraintes de production (e.g. proximité aux bassins de consommateurs mais difficultés de circulation ; difficultés d'accès au foncier) et le profil de leurs agriculteurs (e.g. plus de pluriactivité, transformation sur place et vente directe, âge à l'installation élevé). Les contraintes du périurbain peuvent en effet constituer des obstacles supplémentaires à la mobilisation des aides actuelles. Par exemple, dans un contexte de spéculation foncière qui décourage les baux réguliers, l'éligibilité aux contrats MAEC sur 5 ans devient difficile pour les agriculteurs ayant des baux informels et à court-terme. Il faudrait pouvoir proposer des dispositifs d'aide au changement de pratiques qui puissent être rattachés à l'agriculteur plutôt qu'au foncier. Par ailleurs, le périurbain voit de nombreux agriculteurs s'installer en reconversion professionnelle ou au moment de la retraite. Les aides à l'installation sont réservées aux jeunes agriculteurs de moins de 40 ans. Il pourrait être intéressant de réfléchir sur un ciblage possible d'aides à l'installation vers ce type de nouveaux agriculteurs en zone périurbaine assorties de conditions environnementales et d'engagement social (participation aux circuits courts ou au recyclage par exemple). Une telle "Dotation Agriculteur Périurbain" (DAP), en partie inspirée de la Dotation Jeune Agriculteur (DJA) pourrait ainsi être ouverte par exemple

à des personnes de plus de 40 ans, mais aussi reconnaître d'autres aspects présents dans le profil des agriculteurs périurbains comme : la pluriactivité, les projets créant de la valeur ajoutée sur le territoire, etc. Elle pourrait faciliter l'accès aux crédits et/ou aux soutiens de trésorerie les premières années.

Une deuxième voie d'action pour une meilleure valorisation de l'agriculture périurbaine dans le système des aides serait l'introduction des modulations sur les aides existantes. Ce type de modulation existe déjà dans le cadre de la Dotation Jeune Agriculteur pour des projets en zone périurbaine sous forte pression foncière (+ 10% en Languedoc-Roussillon) et pourrait être appliquée à d'autres aides de la PAC. Dans un premier temps, ces modulations serviraient comme une forme de compensation financière pour certains coûts de production plus élevés en milieu périurbain, par exemple pour les investissements dans l'équipement de transport (e.g. acquisition de tracteurs pouvant accéder aux routes rapides) ou dans des infrastructures (e.g. installation de clôtures pour prévenir le vol des produits agricoles à proximité des chemins publics).

Les acteurs interviewés sur la Métropole de Montpellier avancent aussi l'idée, déjà évoquée dans d'autres cercles, d'une "Indemnisation Compensatoire du Handicap Urbain" (ICHU) afin de reconnaître les contraintes réelles d'origine "urbaine". Cette forme de compensation serait cependant difficile à mettre en œuvre, étant donné la difficulté de créer des critères précis pour les "handicaps urbains" et leur comparaison avec les "handicaps naturels".

Dans une perspective plus longue, on pourrait imaginer d'introduire des modulations de aides du 2eme pilier, ou des taux de cofinancement plus élevé, pour valoriser les divers services rendus par l'agriculture périurbaine pour le développement des territoires périurbains : vente directe et diversification des activités agricoles (accueil à la ferme, transformation, activités pédagogiques) sur les fermes périurbaines, par exemple. Enfin, l'Europe pourrait considérer la création de modulations sur les aides d'aides spécifiques destinées à l'agriculture "nourricière" et qui soutiendraient les activités tournées vers l'approvisionnement local des communes. Ces aides viendraient compléter les dispositifs nationaux qui se mettent progressivement en place pour favoriser les approvisionnements locaux dans la commande publique pour la restauration hors foyer.

Ces suggestions soulèvent la question de la justice dans la distribution des aides entre les zones périurbaines et les zones rurales. L'agriculture périurbaine a-t-elle réellement besoin de ces coups de pouce financiers ? Est-ce que cette nouvelle attention à l'agriculture périurbaine ne risque pas de défavoriser une agriculture rurale qui est également confrontée à des défis majeurs ?

Une évaluation adaptée des apports et contraintes de l'agriculture périurbaine demanderait un suivi structuré des exploitations dans ces zones. Pour ce faire, les Etats membres pourraient être

tenus de caractériser leurs territoires péri-urbains et de faire un suivi statistique et comptable des activités agricoles sur ces zones. Cela permettrait d'étayer la réflexion. Les réseaux comme Eurocities (réseau des villes européennes) pourraient également s'intéresser à ce suivi de l'agriculture périurbaine.

**Au niveau national :** Les Etats-membres de l'UE ont la liberté d'activer ou non certains dispositifs de la PAC, et de décider des contreparties financières nationales. Dans le cas français, certains dispositifs sont restés dans le cadre national et n'ont été que très partiellement (voire pas) délégués aux Régions.

D'autres n'ont pas été activés par la France. C'est le cas du régime d'aide aux petits exploitants agricoles (activé dans la plupart des nouveaux Etats-membres ainsi qu'en Allemagne et en Italie). Il serait intéressant d'évaluer les avantages de ce dispositif pour les petites exploitations françaises. Il apporte un soutien forfaitaire unique et exclusif de 500 et 1250€/an aux exploitations qui le souhaitent. D'après les données d'Eurostat de 2014, 8% des exploitations agricoles françaises touchent moins de 1 250€ par an d'aides directes et pourraient donc potentiellement être concernées par ce régime d'aides. Il faudrait bien sûr faire une analyse plus poussée pour identifier les bénéficiaires potentiels de ces aides et pour faire une analyse coût-bénéfice de ce dispositif pour la France.

**Au niveau régional et départemental :** Les Régions, en tant qu'autorités de gestion, ont l'opportunité de prendre en compte les enjeux spécifiques du milieu périurbain dans leur Programme de Développement Rural Régional. Le dialogue villes-Régions devrait à l'avenir pouvoir jouer un rôle renforcé dans l'articulation des besoins de l'agriculture périurbaine. Le Languedoc-Roussillon est la première Région française à avoir activé des dispositifs d'action collective et territoriale (e.g. mesures 16.2 et 16.7) adaptés au milieu périurbain, et à proposer des thématiques pertinentes comme la reconquête du foncier et les circuits de proximité.

Enfin, notre enquête indique que la complexité des démarches administratives est le principal obstacle à la mobilisation des aides de la PAC par les exploitations périurbaines. Il serait donc intéressant de mesurer l'opportunité d'un accompagnement spécifique éventuellement coordonné par les chambres d'agriculture et les collectivités, qui aiderait à répondre aux contraintes qu'on retrouve plus particulièrement en zone péri-urbaine, notamment le foncier et l'habitat agricole. Une personne de référence pourrait aider les potentiels bénéficiaires dans l'identification des dispositifs financiers qui existent au niveau européen, national et régional pour répondre à ces contraintes. Le développement d'un outil statistique pour le suivi des petites exploitations, souvent nombreuses en milieu périurbain, serait un premier pas dans cette direction. Un observatoire national sur les espaces périurbains pourrait également fournir des données pertinentes pour renseigner les futures politiques publiques et leur prise en compte de l'agriculture périurbaine.

## 4 Comment les métropoles et collectivités urbaines peuvent-elles agir pour faire évoluer les politiques publiques ?

Comment les collectivités peuvent-elles agir pour assurer une prise en compte de l'agriculture périurbaine dans les politiques publiques ? Il est d'abord nécessaire que les autorités régionales et leurs métropoles et agglomérations apprennent à mieux travailler ensemble sur ces questions et puissent se coordonner encore davantage dans l'établissement des futurs PDRR. La réforme des Régions sera peut-être l'occasion d'établir une culture commune sur les enjeux de l'agriculture périurbaine.

Au niveau national, les élus des grandes collectivités urbaines peuvent peser auprès du Ministère de l'agriculture pour faire évoluer certains choix de la France qui comme le paiement simplifié aux petites exploitations peuvent avoir des impacts sur le développement et la pérennité de l'agriculture périurbaine.

Enfin, ces collectivités connaissent aussi Bruxelles. A l'instar des Régions, elles peuvent y avoir des représentations permanentes susceptibles de relayer auprès de la Commission européenne et du Parlement européen leurs préoccupations et leurs idées pour l'avenir de leurs territoires agricoles périurbains. Divers réseaux existants pourraient aussi être mobilisés en introduisant cette thématique dans leurs portefeuilles : c'est le cas déjà du réseau PURPLE qui réunit les régions périurbaines européennes, ou même plus récemment du réseau international de villes signataires du Pacte de Milan pour une alimentation durable des villes. Actuellement, le panel international d'experts sur les systèmes alimentaires durables (iPES FOOD) travaille déjà sur l'élaboration d'une politique alimentaire commune pour l'Europe. Les collectivités pourraient elles aussi appuyer ces initiatives ou peser sur elles. L'objectif sera que les collectivités urbaines puissent développer des politiques locales pour leur alimentation et l'entretien de leurs territoires ruraux qui soient appuyées par les choix nationaux et la Politique agricole commune.

**Rédaction : Annabel Rixen**

**Equipe de travail : Annabel Rixen, Pauline Lécole, Sophie Thoyer**



## Bibliographie

AGRESTE Aquitaine (2013). Un agriculteur sur quatre exerce un second métier. *Agreste Aquitaine*, 65, 1- 4.

Cavailhes, J. (2007). Les effets de la proximité de la ville sur les systèmes de production agricoles. *Agreste Cahiers*, 1 - 7.

Fédération Nationale d'Agriculture Biologique. (2015). Une nouvelle PAC pour la période 2015 - 2020 : Quels changements et quels impacts pour la production biologique? <http://www.fnab.org/>

Fleury, A., & Serrano, J. (2005). L'agriculture banale a-t-elle une place dans le projet agriurbain ? In *Agronomes et territoires* (Sécondre é., pp. 243 – 254). <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00005838>

Food Smart Cities for Development (2015). Pacte de politique alimentaire urbaine de Milan. *Milan Urban Food Policy Pact*. Milan : Food Smart Cities for Development.

INSEE. (2010). *Aire urbaine définition*. <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/aire-urbaine.htm>

Jarrige, F., Thinon, P., Delay, C., & Montfraix, P. (2009). L'agriculture s'invite dans le projet urbain : le schéma de cohérence territoriale de Montpellier Agglomération. *Innovations Agronomiques*, 5, 41–51.

Jouve, A., & Padilla, M. (2007). Les agricultures périurbaines méditerranéennes à l'épreuve de la multifonctionnalité : comment fournir aux villes une nourriture et des paysages de qualité ? *Cahiers Agricultures*, 16(4), 311–317.

Languedoc-Roussillon, R. (2014). Programme de Développement Rural Régional Languedoc-Roussillon.

Lefebvre, F., Bernard, N., & Cessot, I. (2006). *Les agriculteurs non aidés : installation et devenir* (p. 16). Limoges : CNASEA.

Scheromm, P., Perrin, C., & Soulard, C. (2014). Cultiver en ville...Cultiver la ville ? L'agriculture urbaine à Montpellier. *Espaces et Sociétés*, 158(3)

---

*Les données ont été mises à disposition par le Service de la Statistique et de la Prospective (SSP) via le Centre d'Accès Sécurisé Distant (CASD)*



Soulard, C. (2015). Les agricultures nomades, une caractéristique du périurbain. *POUR*, 244, 151–158.

Soulard, C., & Thareau, B. (2009). Les exploitations agricoles périurbaines: diversité et logiques de développement. *Innovations Agronomiques*, 5, 27–40.

Vonthron, S., & Soulard, C. (2015). *Construire une politique agricole et alimentaire pour la métropole de Montpellier*. Montpellier : INRA - UMR Innovation.