

# Ville de Strasbourg

## Mission agriculture péri-urbaine

« Notre politique repose sur la pérennisation du foncier, le développement d'une agriculture durable, les circuits courts, le lien citoyens-producteurs »

### L'objectif du projet

Un projet alimentaire territorial ce sont toutes les actions qui concourent à faire le lien sur un territoire, entre les acteurs. De mon point de vue, nous faisons en réalité un PAT depuis 2010 puisque notre entrée est l'agriculture, ce qui est la belle colonne vertébrale d'un Projet Alimentaire Territorial. Par le prisme de l'alimentation, nous avons également travaillé sur les circuits courts et l'approvisionnement des cantines. Notre usager est l'agriculteur et avec le PAT nous intégrons aussi l'approche par les consommateurs. Nous déportons notre regard et nous voyons les deux points de vue pour qu'ils se rencontrent mieux.

Au début notre entrée n'était pas précisément sur l'alimentation mais les circuits-courts. Les élus avaient la volonté de faire un Plan Climat où il y avait plusieurs champs de réflexion, dont le transport pour diminuer le bilan carbone. Les élus sont donc partis du principe qu'il fallait un approvisionnement local de la ville pour réduire cette pollution. Nous avons ensuite établi un échange sur cette base avec la Chambre d'Agriculture qui a fait un diagnostic. Nous avons vu qu'il y avait essentiellement des grandes cultures céréalières donc comment faire un approvisionnement local ? Nous avons donc souhaité favoriser la diversification et la conversion à l'agriculture bio.

Dans le cadre du PAT, une collègue a travaillé sur la santé. Une action s'est ainsi montée avec l'Agence Régionale de Santé mais c'est l'appel à projet du Ministère qui a créé la transversalité entre nos deux démarches. L'agriculture est structurante d'un projet alimentaire mais elle ne couvre pas la totalité de la question. Mon travail est d'amener des débouchés aux producteurs, qu'ils puissent amener leurs produits à tout le monde. C'est comme cela que j'aborde les habitants, mais le consommateur je ne le caractérise pas. Tous les habitants sont des consommateurs. Pour mes collègues du service social et de la santé c'est différent, ils ciblent des actions en fonction de publics circonscrits.

### D'où vient la démarche

Notre élue référente est Mme Buffet. En 2008 elle était en charge des espaces verts, de la réserve naturelle et de l'agriculture. En 2014 l'équipe est reconduite aux élections. Mme Buffet est toujours en charge de l'agriculture mais aussi de l'éducation. Dès l'origine elle a mobilisé la Chambre d'Agriculture au sein de laquelle nous avons ensuite trouvé des interlocuteurs volontaires. Il y a une volonté politique forte, constante.

Nos 4 axes de travail sont le foncier, la production, les circuits de distribution, la communication. L'ambition est de recréer un lien ville-campagne. Notre programme d'actions a été signé lors du premier événement « ferme en ville » en 2010.

## Carte d'identité

### Activité :

Mise en œuvre de la stratégie de développement d'une agriculture durable et de proximité sur le territoire de la Ville et de l'Eurométropole de Strasbourg.

### Ville :

263 941 habitants  
3 529 hab/km<sup>2</sup>  
Chef-lieu du Bas-Rhin et capitale régionale  
1<sup>ère</sup> ville de la région par le nombre d'habitants intra-muros et 7<sup>ème</sup> de France

### Responsable :

Anne Frankhauser

### Contact :

03 68 98 65 61

[anne.frankhauser@strasbourg.eu](mailto:anne.frankhauser@strasbourg.eu)

L'Eurométropole et la Ville n'ont pas de compétence en matière agricole mais s'appuient sur des compétences qui leur sont propres pour légitimer leur partenariat avec la Chambre d'Agriculture et l'OPABA. Ainsi, la ville s'est appuyée sur sa compétence de gestion et d'organisation des marchés alimentaires pour valoriser les producteurs et les revendeurs. Ainsi elle a pu établir la charte des producteurs de la ville. Le procédé est le même pour toutes les actions. Pour le magasin d'agriculteurs, comme la ville est propriétaire du local, elle a pu réaliser les travaux de mise aux normes. Elle a, parallèlement, établi un cahier des charges et lancé un appel à candidature pour constituer le collectif d'agriculteurs qui sera son locataire et approvisionnera le magasin. Enfin, la ville a utilisé le levier des marchés publics pour orienter progressivement l'approvisionnement des cantines scolaires vers les produits bio locaux.

De son côté, l'Eurométropole, en tant qu'autorité de planification et d'aménagement du territoire, élabore le PLU et accompagne les communes dans son application via l'instruction des demandes de permis de construire. On a donc une entrée pour intégrer les questions agricoles dans le PLU et utiliser la force réglementaire de celui-ci pour servir la protection des terres agricoles et le développement des projets de diversification. Nous avons ainsi pérennisé 850 ha de terrains agricoles ou naturels. De plus, la Chambre d'Agriculture a recensé les différents projets des entreprises agricoles et les besoins de construction, suite à quoi nous avons défini des paliers de constructibilité : la zone A est en principe non constructible mais si un agriculteur veut mettre des serres, son terrain sera classé en A2. Pour l'élevage les besoins sont différents. Il y a une règle de réciprocité. Il ne peut pas y avoir d'élevage à moins de 100 mètres de zones urbanisées sinon il y a des nuisances, des plaintes, des conflits. Donc nous classons en A5 les zones de constructibilité pour l'élevage en prenant soin de les mettre suffisamment à distance des zones habitables.

Ville et Eurométropole, en tant que propriétaires de foncier agricole, peuvent envisager d'introduire des clauses environnementales dans leurs contrats pour amener l'agriculture à progresser vers plus de biodiversité, établir des liens avec la trame verte et bleue. Sur les 500 ha dont nous sommes propriétaire, nous l'avons fait sur plus de 100 ha. Ces clauses visent la création de haies, le maintien de prairies, la réduction des intrants, la pratique de l'AB etc. Nous avons trouvé un point d'équilibre là-dessus. Le propriétaire peut imposer des clauses au moment de la conclusion du contrat et à l'occasion de son renouvellement (tous les 9 ans). Mais, il nous faut rester pragmatiques : les objectifs sont discutés avec les locataires et co-portés au sein du comité de pilotage.

Ce comité de pilotage intègre des représentants des maires de l'Eurométropole, des représentants du monde agricole et il est présidé par une élue, Mme Buffet. Les financeurs : Agence de l'Eau, DRAAF et la DDT sont là également. Au début du comité de pilotage tout le monde était à la fois curieux et peut-être un peu inquiet. Au fil des échanges, chacun apprend qu'il est possible de faire état des problèmes et différents points de vue. C'est un lieu où l'on apprend à se connaître entre ville et campagne. A chaque réunion, nous voyons l'intérêt de ce lieu d'échange. Les agriculteurs découvrent ce que les élus ont à gérer, les comptes qu'ils doivent rendre aux habitants, les questions auxquelles ils doivent répondre sur les activités agricoles et leur impact sur l'environnement, les nuisances etc. Les élus comprennent que les agriculteurs gèrent une entreprise, sont leur propre patron, quels sont leurs besoins de fonctionnement etc.

Depuis 2010, la Chambre d'Agriculture et l'OPABA passent une convention de financement avec Eurométropole qui leur permet de dégager des ressources humaines pour la mise en œuvre de chaque programme d'actions sur 2 ans. Par ces conventions, des ressources humaines sont dédiées au sein de ces organismes.

Le budget de l'Eurométropole est appuyé de manière significative d'une subvention de l'Agence de l'Eau. Cela permet de financer en interne 2 postes : un au développement économique, le mien, le second à l'environnement. Par ces deux postes, nous traitons de l'agriculture professionnelle. L'agriculture urbaine, envisagée sous l'angle du jardinage amateur, est prise en charge par le service espace vert.

« Le PLU est un outil essentiel pour servir la politique agricole. »

« Nous sommes devenus pragmatiques : les objectifs sont discutés et co-portés au sein du comité de pilotage. »

« Le comité de pilotage est un lieu où on apprend à se connaître entre ville et campagne. A chaque réunion, on voit qu'on a besoin de ce lieu d'échange ».

Au cours de la période de démarrage (2010/2014) nous avons posé les principes de fonctionnement, la méthode de travail. S'agissant des projets urbains, nous procédons d'abord à un diagnostic agricole. Nous informons ensuite les agriculteurs du projet envisagé, de son périmètre et de son calendrier. Nous attribuons une indemnisation à l'agriculteur en fonction d'un protocole d'accord établi avec la profession en 2016, ce qui leur donne de la lisibilité. Enfin, nous intégrons dans la mesure du possible une dimension agricole dans le projet par exemple le volet agro-parc (magasin d'agriculteurs, restaurant de produits locaux et surface maraîchère bio) à l'occasion des travaux de modernisation de la zone commerciale nord. Les procédures que nous avons mises en place doivent permettre de tenir compte des besoins des agriculteurs et de les aider à redéployer leur activité alors même qu'ils perdent des terres. La Chambre d'Agriculture nous aide à trouver des solutions acceptables et opérationnelles.

En 2014, plusieurs projets ont abouti comme le magasin de la Nouvelle Douane. Le PLU est amorcé et sera finalisé en 2016. A la Meinau, proche du centre-ville, nous avons installé un jeune agriculteur sur un îlot urbain de 10 ha. En 2012, il y avait là 2 familles d'agriculteurs céréaliers. Par échange de terrains, l'une des familles est sortie du périmètre, laissant l'autre (deux frères) libres d'envisager une diversification des cultures sur le site. Ils ont développé leur projet avec le concours d'un jeune maraîcher, sous couvert d'une société commune. Ce parrainage inédit a facilité l'installation du jeune maraîcher notamment en lui ouvrant les portes des banques. Les parrains, toujours céréaliers, continuent de développer leur activité cœur de métier sur leurs autres surfaces.

Il est important de ne pas monter une agriculture contre une autre. Avec la Chambre d'Agriculture nous avons pris conscience des limites d'une approche clivée. De toute façon, le code rural protège les agriculteurs, et en quelque sorte fige les choses. Donc, plutôt que de fixer un objectif trop élevé et radicalement différent de l'agriculture existante, nous avons pris le parti de travailler avec tous les agriculteurs (céréaliers, maraîchers, éleveurs – doubles actifs ou non) pour leur faire monter à tous une ou plusieurs marches, selon leurs capacités et volonté.

## LES DIFFICULTES RENCONTREES ET BESOINS POUR ALLER PLUS LOIN

Notre principale limite est le temps. Nous aimerions doubler la surface de maraîchage : arriver à 400 ha de plus grappillés sur les 8000 de céréales mais nous n'y sommes pas encore. Il faut du temps pour que les agriculteurs se positionnent et développent leur projet. Nous comptons sur le changement générationnel. De plus, les opportunités foncières sont peu nombreuses. Enfin, d'après le code rural lorsqu'il y a un contrat avec un agriculteur, la ville propriétaire ne peut pas reprendre le terrain pour lui substituer un maraîcher bio. L'éviction de l'agriculteur n'est en effet possible que s'il y a un projet urbain (qu'il déclenche ou non une Déclaration d'Utilité Publique). En cas d'éviction, des indemnités sont dues à l'agriculteur (voir protocole d'accord 2016). On pourrait imaginer qu'en dehors des hypothèses de projets urbains, la collectivité négocie le départ volontaire d'agriculteurs mais cela aurait nécessairement une incidence sur les finances publiques ; s'il est difficile de généraliser, il faut compter une indemnité proche de 100 €/are. Or, le revenu généré par la location de terres agricoles est relativement faible (en moyenne 1€ pour 1 are/an alors qu'un appartement de 50 m<sup>2</sup> doit rapporter plus de 500 € par mois).

« On aimerait doubler la surface de maraîchage mais il faut du temps pour que les agriculteurs se positionnent et développent leur projet. Nous comptons avec le changement générationnel ».

Cette situation s'est néanmoins présentée pour un terrain sur lequel allait peser une contrainte environnementale nouvelle du fait du classement du site en réserve naturelle. Pour le locataire céréalier, ce classement allait générer de nouvelles contraintes sur son exploitation. Il a préféré entrer avec nous dans une démarche de collaboration et envisager un arrangement conduisant à la libération du terrain. Celui-ci est aujourd'hui occupé par un troupeau de Highland Cattle.

Il y a aussi une évolution dans les sujets traités. Durant les 4 premières années nous avons parlé de questions économiques, c'est-à-dire de l'agriculture sous l'angle de l'entreprise, sa rentabilité. Nous avons compris qu'il ne fallait pas la contraindre mais l'accompagner dans ses projets. C'est pourquoi le premier poste créé l'a été sur la question du développement économique. Cela a été un signal pour la profession et a facilité la compréhension entre les participants. Les agriculteurs connaissent nos orientations, ils nous font part de leurs projets pour trouver l'appui nécessaire pour les mettre sereinement en œuvre.

Aujourd'hui nous abordons une nouvelle dimension : la qualité de l'air, de l'eau, la biodiversité, et ces sujets semblent plus difficiles. Avec le thème économique, on touche au foncier et le foncier est l'outil de travail des agriculteurs. La question du foncier a été débattue et ça n'a pas été facile. Aujourd'hui sur le thème de l'environnement, il est peut-être plus difficile de rassembler les gens. Il y a par exemple l'enjeu des compensations environnementales : un aménagement urbain consomme du terrain agricole et, parfois, nécessite de mettre en place des compensations environnementales ; il faudra les négocier avec les agriculteurs. Mais, comment mettre ceux-ci autour de la table pour leur faire accepter une contrainte supplémentaire ? Quels sont les leviers ?

En 2010 nous avons fait faire une étude sur l'importance des circuits courts dans les habitudes de consommation. Le résultat était que 90% des ménages de l'Eurométropole achètent leurs produits alimentaires en grande surface et 10% autrement : sur internet, les marchés, les magasins spécialisés. On ne l'a pas refait récemment mais aujourd'hui ce serait peut-être 80 % en GMS au lieu de 90% ? Je pense que la tendance est vers le bio et le local. Entre 2012 et 2014 le nombre de paniers distribués a doublé. Entre 2014 et 2016, il est constant. Mais comment dépasser ces 10% ?

Pour ce qui est de la sensibilisation des consommateurs nous n'aurons jamais fini. Tous les 2 ans il y a de nouveaux scolaires à la ferme en ville. Le travail sur les mentalités est à faire en permanence. La question alimentaire est un travail sans fin alors que le travail sur le foncier a une fin (de manière temporaire du moins) : c'est le basculement dans un zonage à urbaniser ou pas.

Agriculteurs et consommateurs, les deux sont liés. Si les habitants consomment des produits locaux, les producteurs auront des débouchés.

« Le travail sur les mentalités est à faire en permanence ».

« Agriculteurs et consommateurs, les deux sont liés. Si le consommateur est incité à consommer local, le producteur aura des débouchés. »

Apparemment, la région va abandonner toutes les aides à la certification en bio pour ne garder que les aides à l'investissement. C'est un parti pris qui évidemment peut se justifier, mais la formation et la certification sont nécessaires. Le financement de l'animation est plus difficile à obtenir que le financement d'un investissement. Or, ces aides à la certification pouvaient nous aider dans nos démarches d'animation et de sensibilisation pour mobiliser des producteurs et les amener à la conversion de leur entreprise à l'AB, même si ce travail reste aléatoire, car l'agriculteur est un chef d'entreprise, libre de ses décisions.

Il ne faut pas oublier que la conversion au bio n'est pas dominante dans le système actuel donc les institutions qui souhaitent œuvrer dans ce sens doivent développer des outils d'incitations forts. Les financements pour accompagner la conversion étaient significatifs dans la région Alsace.

Le fait que la DRAAF ait porté notre projet à l'échelon national est précieux. Ce financement PNA va relancer notre dynamique.

Notre méthodologie est acquise. Nous savons comment faire, les agriculteurs savent qu'ils peuvent compter sur nous et qu'ils doivent compter avec nous. Mais plus globalement, il y a peut-être des acteurs que nous n'associons pas à la démarche et ce serait peut-être une clef pour que la démarche avance plus vite.

« Il faut aussi un financement pour l'animation qui est plus souvent oubliée. Pour les investissements, on trouve toujours un banquier ».

« Il ne faut pas oublier que la conversion au bio n'est pas dominante dans le système actuel »

**Pour en savoir plus :**

Exemple d'agroquartier :

<http://www.adirobertsau.fr/la-creation-de-notre-projet-agro-quartier-est-en-bonne-voie/>