RAPPORT D'ÉTUDE

PROVISOIRE

septembre 2013

Evaluation croisée des politiques agricoles périurbaines Angers-Amiens

Angers

EVALUATION CROISEE DES POLITIQUES AGRICOLES PERIURBAINES ANGERS

Terres en villes

Sommaire

La démarche d'évaluation

Retour sur l'opération test d'évaluation croisée Angers - Amiens

Une politique agricole périurbaine se renforçant

Un contenu riche et des résultats probants

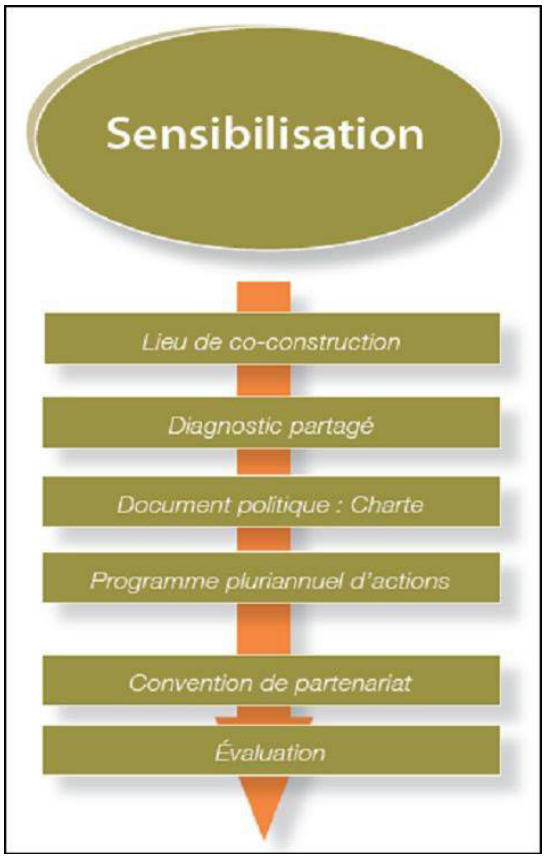
Evaluation et préconisations: quelle pérennité pour la politique agricole périurbaine angevine et ses instances ?

La démarche d'évaluation

Evaluer une politique agricole périurbaine

Depuis 2011, Terres en Villes, réseau national d'intercommunalités d'agglomération et de Chambres d'agriculture travaillant sur l'agriculture périurbaine, mène en partenariat avec les agglomérations d'Angers et d'Amiens, et les Chambres d'agriculture du Maine-et-Loire et de la Somme, une opération d'évaluation croisée de leurs politiques agricoles périurbaines.

L'évaluation est la dernière étape de la démarche de co-construction des politiques agricoles périurbaines d'agglomérations préconisée par la charte Terres en Villes, signée en 2008 par les Co-Présidents de Terres en Villes, le Président de l'Assemblée des Communautés De France (ADCF) et l'Assemblée Permanante des Chambres l'Agriculture (APCA).



Démarche de co-construction des politiques agricoles périurbaines préconisée par la Charte Terres en Villes

Pour faciliter la généralisation de l'évaluation, Terres en Villes et ses membres ont mis en place une méthode d'évaluation croisée que les agglomérations d'Angers et d'Amiens ont souhaiter expérimenter.

Les partenaires précédemment cités expérimentent en commun une méthode d'évaluation croisée proposée par le réseau Terres en Villes.

L'évaluation croisée entre deux territoires se déroule en 5 phases :

1. Préparation
2. Mise en œuvre des enquêtes
3. Première analyse et mise au débat des 1ers résultats
4. Analyse et mise en forme des résultats et préconisations
5. Présentation et appropriation des résultats

Pourquoi évaluer ?

Aborder la question de l'évaluation relève d'une démarche prospective et ambitieuse. Peu de territoires de Terres en Villes ont effectué ou prévu l'évaluation de leur politique agricole.
Pourtant, l'évaluation est nécessaire pour savoir où l'on va et avoir des éléments objectifs de comparaison. L'évaluation permet de favoriser l'intégration de l'agriculture dans les politiques d'agglomération et de sensibiliser les acteurs aux enjeux de l'agriculture périurbaine. L'évaluation est une nécessité, spécialement en temps de crise, pour justifier de l'action publique.

L'évaluation croisée entre deux territoires est un outil au service des partenaires du projet leur apportant un retour sur leurs actions et modes de fonctionnement – atouts et limites – et proposant des améliorations pour la rendre plus efficace. C'est une évaluation « à dire d'experts », c'est-à-dire basée sur des entretiens avec les acteurs concernés par les politiques évaluées, bénéficiant de la complémentarité des expériences et des compétences. Chacun des territoires enquête l'autre et apporte ainsi la matière première pour l'analyse, réalisée conjointement par le secrétariat technique avec le territoire évaluateur.

Le référentiel de l'évaluation est constitué des valeurs de la charte Terres en Villes, base commune permettant l'analyse de situations différentes :

Terres en Villes et ses membres prônent une agriculture périurbaine :

- *pérenne,*
- *économiquement viable et socialement vivable,*
- *respectueuse du milieu naturel et du territoire,*
- *prenant en compte les demandes urbaines,*
- *engagée en faveur de la qualité de ses produits, de ses services et de ses pratiques.*

Terres en Villes et ses membres prônent une agglomération soucieuse :

- *d'associer l'ensemble des acteurs à la gouvernance territoriale,*
- *de rechercher un aménagement équilibré du territoire, garantissant la qualité de vie,*
- *de préserver ses espaces agricoles, forestiers et naturels, par le choix de la densification et de la protection forte des*
- *espaces ouverts,*
- *d'économiser et de préserver l'énergie,*
- *de valoriser la production agricole locale sur le bassin de consommation,*
- *de prendre en compte les attentes des agriculteurs et des urbains.*

Pour favoriser le dialogue entre agriculture et ville, Terres en Villes et ses membres privilégient :

- *l'éducation des acteurs et des habitants à l'agriculture et à la ville*
- *la co-construction des politiques agricoles périurbaines – les projets agri-urbains – entre élus locaux et monde*
- *professionnel. Cette co-construction est ouverte aux autres acteurs.*

(extrait de la charte Terres en Villes)

Retour sur l'opération test d'évaluation croisée Angers - Amiens

La **démarche** d'évaluation croisée a été construite suite au séminaire Terres en Villes à Amiens en mai 2010 portant sur la co-construction des politiques agricoles périurbaines d'agglomération. Amiens et Angers se sont montrées intéressées pour expérimenter la première opération d'évaluation croisée, lancée début 2011.

Après une **première phase de préparation** réalisée par le secrétariat technique de Terres en Villes (récupération des documents des politiques évaluées auprès des techniciens des territoires enquêtés, première analyse bibliographique, pre-remplissage du référentiel), le premier comité de suivi a réuni en avril 2011 les techniciens référents des deux territoires, le secrétariat technique de Terres en Villes et les techniciens copilotes du chantier 1 afin d'organiser l'opération.

La **deuxième phase** a été celle de la **réalisation des enquêtes** par les techniciens du territoire croisé avec le secrétariat technique de Terres en Villes : une quinzaine d'entretiens en 3 jours sur chaque territoire, avec les personnes ressources recommandées par le territoire enquêté, à partir d'un guide d'entretien défini par l'équipe. Sur le territoire d'Angers Loire Métropole, l'AURA (Agence d'Urbanisme de la Région Angevine), cinq élus et techniciens de différents services d'Angers Loire Métropole, trois élus et techniciens de la Chambre d'Agriculture du Maine-et-Loire, la SAFER, la Ligue pour la Protection des Oiseau, le CIVAM, une chercheuse de l'Ecole Supérieur d'Agriculture et un agriculteur retraité ont été interrogés.

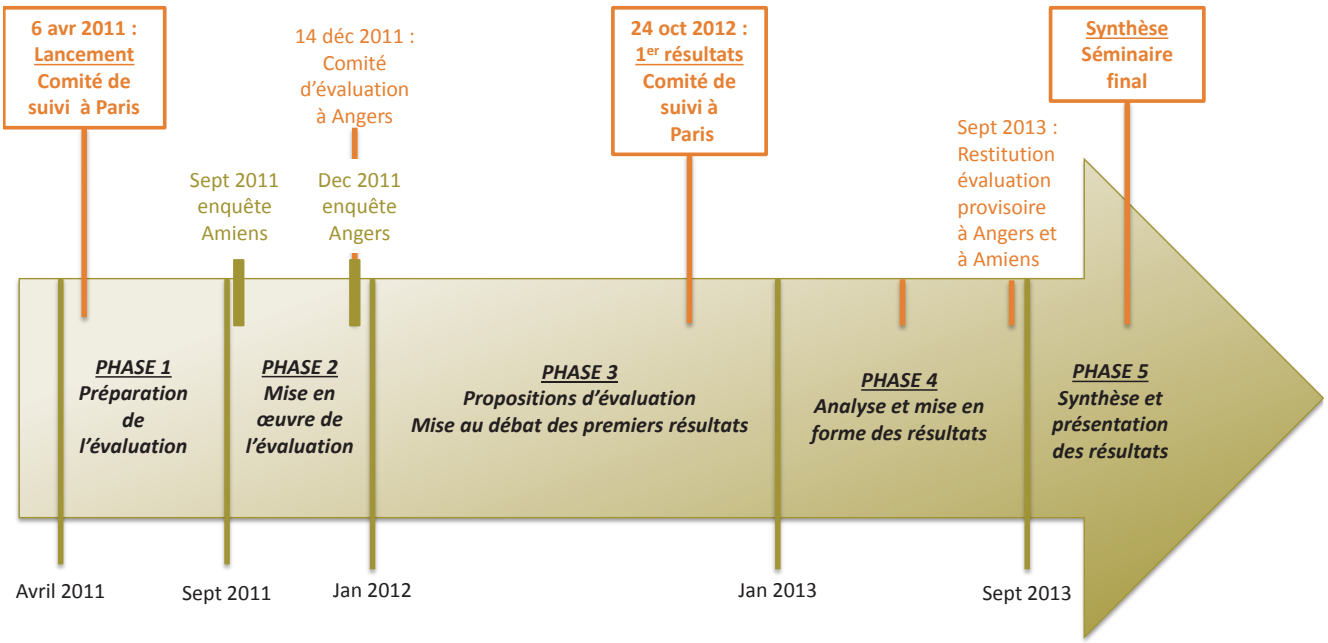
Les fiches de restitution des entretiens réalisées par les enquêteurs ont permis au secrétariat technique de Terres en Villes de réaliser une **première analyse** basée sur les outils d'évaluation préalablement définis (référentiel, questions évaluatives : effectivité, efficacité, efficience, cohérence, pertinence). Cette **troisième phase** a abouti au plan détaillé de l'évaluation, proposé lors du deuxième comité de suivi réunissant l'ensemble des techniciens concernés en octobre 2012.

Dans une **quatrième phase**, le secrétariat technique de Terres en Villes rédige ensuite ce rapport d'évaluation provisoire. Le comité d'évaluation est l'aboutissement de cette phase : l'ensemble des techniciens et élus concernés de chaque territoire sont invités à **débattre de cette évaluation provisoire**, présentée par le territoire croisé et le secrétariat technique.

Suite à ces deux comités d'évaluation, le secrétariat technique prendra en compte les échanges pour réaliser le rapport d'évaluation final commun aux deux territoires. La **cinquième phase** présentera les **résultats**, la **synthèse de l'expérimentation** et les **enseignements** de cette opération lors du séminaire final.

L'opération, initialement prévue sur six mois, a rencontré des difficultés d'organisation ayant allongé sa durée. L'évaluation présentée comporte des **limites**, car elle se base sur des enquêtes organisées par le territoire évalué et réalisées un an et demi avant la proposition de ce rapport en comité d'évaluation (évolutions, perte d'information...). Certains éléments n'ayant pas été communiqués en temps voulu, ils ont été introduits trop tardivement et n'ont pu être approfondis.

En outre, cette évaluation porte sur la politique agricole périurbaine des **agglomérations**, ce qui l'amène à éluder volontairement certains projets de Pays ou départementaux., lorsque ceux-ci n'ont pas de lien direct avec la politique intercommunale.



Les différentes phases de l'opération d'évaluation croisée Angers / Amiens

Une politique agricole périurbaine se renforçant

Construction de la politique agricole périurbaine

De 1976 à 1990, la profession agricole fait valoir les problématiques agricoles lors de discussions institutionnelles. L'idée de partenariat émerge à la faveur des discussions autour du Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme ; un syndicat intercommunal de la coupure verte est créé.

1990 à 2005 est une période de concertation et de mise en place d'actions. Une collaboration entre la Chambre d'Agriculture du Maine-et-Loire et des associations de la nature, avec l'agglomération, a émergé dès le début des années 90 pour la mise en place d'un OGAF (opération groupée d'aménagement foncier) sur les basses vallées angevines en faveur de l'élevage laitier et la protection des oiseaux. La Chambre s'est impliquée dans les discussions autour du Schéma Directeur de la Région Angevine; elle a contribué à la préparation du projet d'agglomération ; une réglementation sur les boisements a été mise en place ; et l'observatoire des exploitations agricoles sur SIG a installé avec une mise à jour triennale, adhésion conjointe à l'association Terres en Villes.

2006 voit le début de la co-construction des politiques agricoles du territoire avec l'élaboration et la signature d'une convention cadre et la définition d'objectifs partagés entre Angers Loire Métropole (ALM) et la Chambre d'Agriculture du Maine-et-Loire (CA49). Un diagnostic agricole est réalisé dans le cadre du Schéma de Cohérence Territorial (SCoT) du Pays Loire Angers; la Chambre d'Agriculture crée une commission agricole à l'échelle du Pays Loire Angers.

La convention cadre signée en novembre 2006 a pour objectifs généraux de « créer ou maintenir les conditions d'une agriculture économiquement forte, socialement viable et vivable, et écologiquement responsable » et de « maitriser de la consommation de foncier agricole tout en reconnaissant le besoin de surfaces nouvelles».

Une première convention opérationnelle est signée en 2008 – 2009 par Angers Loire Métropole et la Chambre d'Agriculture du Maine-et-Loire et des moyens sont alloués par l'agglomération en faveur de l'agriculture périurbaine. Un projet agricole est rédigé à l'échelle du Pays et de premières actions sont mises en œuvres : cartographie des enjeux agricoles dans le cadre du SCoT, édition d'un guide des lieux de vente directe, création d'un marché de producteurs à Angers, élaboration d'un plan de circulation des engins agricoles.
Depuis 2010 -2011, une nouvelle convention opérationnelle triennale (ALM / CA49) fixe la poursuite de la mise en œuvre des actions liées au projet agricole.

Une politique d'agglomération émanant du Projet Agricole du Pays Loire Angers

La politique agricole périurbaine de l'agglomération d'Angers émane du Projet Agricole du Pays de Loire Angers. Celui-ci a été réalisé par les professionnels agricoles en 2005-2006, regroupés pour avoir une parole commune et construire une stratégie agricole périurbaine au sein de la CAPLA (Commission Agricole du Pays Loire Angers), animée par la Chambre et composée d'agriculteurs du territoire. Ce document a été élaboré en vue de répondre à l'élaboration du SCoT du Pays de Loire Angers. La convention de partenariat entre Angers Loire Métropole et la Chambre d'Agriculture porte sur ce projet, et vise sa mise en œuvre sur le territoire de l'agglomération.
Les grandes orientations de ce projet de la profession agricole pour le Pays Loire Angers sont :
- Pour une optimisation de l'usage de l'espace (limiter l'emprise de l'urbanisation et l'orienter sur des terres à moindres enjeux par la densification de la construction et la limitation de l'étalement urbain et du mitage).
- Pour un développement économique de l'agriculture des activités génératrices de valeur ajoutée (développer le chiffre d'affaire agricole et la valeur ajoutée)
- Pour le maintien de la dynamique de renouvellement des actifs et le développement des emplois et des compétences (conforter le potentiel d'actifs agricoles)
- Pour contribuer à la qualité de l'environnement et au cadre de vie (développer de l'agriculture biologique et des certifications de type agriculture raisonnée et haute valeur environnementale, développer le maillage paysager)
- Pour favoriser l'acceptabilité sociale de l'agriculture (communiquer, favoriser le lien social entre agriculture et voisinage, entretenir un lien permanent avec les élus)

L'évaluation porte sur la déclinaison de ce projet sur le territoire d'Angers Loire Métropole et les actions réalisées en partenariat entre la profession agricole et l'agglomération. Certaines actions menées conjointement ont pu échanppées à l'enquête et n'ont pas été approfondies. D'autres actions, répondant à certains enjeux de ce Projet Agricole, sont réalisés par la Chambre dans le cadre de ses missions classiques (développement de l'agriculture biologique et raisonnée par exemple) et ne sont donc pas développées ici.

Un contenu riche et des résultats probants

Cette partie décline les actions pour l'agriculture périurbaine amiénoise selon le référentiel Terres en Villes issu de la charte.

Une agriculture périurbaine pérenne

Conforter les espaces à vocation économique et environnementale
- Réduire la consommation des surfaces agricoles (SCoT et PLU intercommunal)

Les intérêts agricoles ont été bien repris dans le SCoT. La Chambre d'Agriculture du Maine-et-Loire a été très proactive dans sa participation au SCoT, tout en n'étant pas bloquante. Un PLU intercommunal est en cours d'élaboration, et la Chambre est de nouveau associée aux réflexions, sur la trame verte et bleue et les zones à enjeux agricoles. Une Zone Agricole Protégée (ZAP) est à venir sur le plateau de Princé (il s'agit d'une zone viticole en AOC, inscrite dans le SCoT).

- Créer des réserves foncières en amont des projets d'aménagement

La mise en place de l'observatoire du foncier sur Angers Loire Métropole depuis 2001 est indispensable et utile pour permettre d'anticiper l'impact des projets d'aménagement sur les exploitations et les besoins en foncier. Il fait l'objet d'une convention particulière entre l'agglomération et la Chambre d'Agriculture du Maine-et-Loire, financé à 90% par l'agglomération et 10% par la Chambre.

Les démarches mises en œuvre entre l'agglomération, la Chambre et la SAFER pour créer des réserves foncières semblaient cependant manquer de clarté pour les agriculteurs, aboutissant à leur rejet des tentatives d'acquisitions de terres agricoles. Pour

permettre ces acquisitions à la faveur de l'agriculture, un protocole de d'anticipation foncière tripartite qui formalise les relations entre les acteurs et les finalités de leur action est en cours de signature.

Faciliter la circulation des engins agricoles dans les projets d'aménagement
- Proposer un plan de circulation agricole

Ce plan de circulation agricole sur Angers Loire Métropole a été réalisé par la Chambre et transmis à l'agglomération en 2009. Il a débouché sur un travail au niveau départemental sur le sujet.

Circulation en zone périurbaine (P. Tétillon, CA49)

Assurer le renouvellement des chefs d'entreprise
- Maintenir les chefs d'entreprise et la dynamique d'installation

Le protocole d'anticipation foncière comporte un volet installation. Quelques installations soutenues par l'agglomération ont réussi ces dernières années.

Développer la disponibilité et la formation des salariés
Aucune action spécifique ne s'est faite sur le territoire d'Angers Loire Métropole.

Une agriculture périurbaine économiquement viable et socialement vivable

Accompagner l'adaptation des exploitations
- Favoriser les projets innovants créateurs de valeur ajoutée et d'emploi

Actuellement, il s'agit plutôt d'un travail conjoint Angers Loire Métropole et la Chambre d'Agriculture et ponctuel pour favoriser ce type d'actions, qui n'est pas évalué pour l'instant.

Une agriculture périurbaine respectueuse du milieu naturel et du territoire

Favoriser l'adaptation des pratiques agricoles pour réduire les impacts négatifs sur le milieu
- Développer de l'Agriculture Biologique, l'Agriculture Raisonnée et à haute valeur environnementale

- Générer des économies d'énergie
18 diagnostics énergie ont été réalisés sur des exploitations de l'agglomération par la Chambre d'Argiculture hors convention de partenariat avec ALM.

- Promouvoir un usage modéré de l'eau
La promotion d'un usage modéré de l'eau ne fait pas l'objet d'un travail en commun. Il n'y a pas de SAGE dont le périmètre correspond à l'agglomération, mais certains périmètres de SAGE concernent l'agglomération. Une association des irrigants a par ailleurs été créée, gérée par la CA49 mais pas spécifiquement pour le territoire d'ALM. Les politiques des collectivités pourraient s'en saisir pour parvenir à mettre en place une gestion publique efficace permettant de faire face aux problèmes de quantités disponibles.

Dans le cadre de l'élaboration de la Trame Verte et Bleue du PLUi de l'agglomération, la CA49 a été sollicitée comme contributrice. Des travaux sont en cours en partenariat avec la DDT 49 et la DREAL. Un projet de déclinaison des actions est à envisager conjointement pour la mise en œuvre de ce nouvel outil.

Contribuer à la qualité des paysages et à la biodiversité
- Replantation de haies, couverts végétaux...
- Maintien des prairies naturelles
- Mise en oeuvre du document d'objectif Natura 2000

Concernant le maintien des prairies, un programme Natura 2000 sur les Basses Vallées Angevines, issue de la première opération conjointe ALM/profession agricole (mise en place de l'OGAF), comprend des objectifs de maintien de l'élevage contre la déprise et l'enfrichement et des actions pour un élevage respectueux des espèces et se traduit par des mesures agri-environnementales territorialisées (MAET) notamment pour la sauvegarde du Râle des Genêts, espèce d'oiseau en voie de disparition. Ce programme particulier, lié à l'innondabilité du site, se fait en partenariat avec Angers Loire Métropole (opérateur), la Chambre d'Agriculture du Maine-et-Loire et la LPO (Ligue Protectrice des Oiseaux). Au-delà, il faudrait réaliser une analyse plus fine quant à la disparition des surfaces en prairies naturelles compte-tenu du fait que l'élevage est en perte de vitesse dans le département.

Zone Natura 2000 (P. Tétillon, CA49)

Suite à un diagnostic bocager conduit dans le cadre de la convention partenariale démontrant les enjeux liés aux territoires, un programme de plantation de haies a démarré fin 2012, sous maitrise d'ouvrage de l'agglomération et maitrise d'œuvre de la Chambre avec le soutien financier du Conseil Général du Maine-et-Loire.

Une agriculture périurbaine prenant en compte les demandes urbaines

Favoriser la connaissance anticipée des projets des collectivités
Cf. point II.1 : anticipation foncière et observatoire du foncier

Favoriser la valorisation des produits locaux
- Développer les circuits de proximité
- Créer une marque collective, et développer la commercialisation de viande locale
- Accompagner les communes pour l'approvisionnement local de la restauration collective.

Marché des producteurs d'Angers (P. Tétillon, CA49)

Plusieurs projets liés au développement des circuits de proximité sont en cours ou concrétisés : en réponse à des demandes ponctuelles (points de vente collectifs…), mise en place d'un marché de producteurs locaux sur Angers (tous les vendredis soirs 16h-19h), plaquette de promotion vente directe « Le Bonheur est dans le Panier ». La question de l'intégration des filières longues de proximité et du développement de plateformes logistiques a également été mise à l'agenda. Un projet d'abattoir de volailles de proximité (outil départemental) pour la vente directe est à l'étude, projet porté par un collectif de producteurs, avec le soutien d'Angers Loire Métropole (installation sur le territoire de l'agglomération).

La marque « l'éleveur et l'oiseau » est une association d'éleveurs (20-30) des basses vallées angevines. Des Mesures Agroenvironnementales Territorialisées (MAET) pour des pratiques respectueuses de l'environnement et du Râle des Genêts) avaient été mises en place et sont animées par la Chambre d'Agriculture. Mais la marque a des difficultés à « décoller » malgré une forte implication d'Angers Loire Métropole (politique et financière), problème probablement lié à un manque de dynamisme des éleveurs et à des difficultés à mobiliser les GMS et les bouchers... Des solutions de valorisation via la restauration collective sont étudiées, mais des problèmes d'équilibre matière (utilisation des différents morceaux) se posent.

Une agriculture périurbaine engagée en faveur de la qualité de ses produits, de ses services et de ses pratiques

Initier des activités de service en faveur du territoire
- Structurer offre locale Bois-Energie

Une SCIC (Société Coopérative d'Intérêt Collectif) Bois Energie a été créée, avec la Chambre d'Agriculture comme maître d'ouvrage et financé en partenariat avec Angers Loire Métropole. Elle regroupe producteurs de bois (essentiellement des agriculteurs entretenant leurs haies bocagères pour leur valorisation économique et énergétique), des collectivités territoriales du département dont l'agglomération (d'où la réflexion est partie) et des débouchés. La SCIC est aujourd'hui en place aujourd'hui malgré les difficultés et la fragilité de la filière.

- Favoriser les projets de développement d'activités de services

Gestion des déchets (PLA)
- Gestion des déchets ménagers par biocompostage
Une convention Chambre/ALM traite de la récupération du compost et du suivi de la qualité du compost Biopole (centre de traitement des déchets ménagers de l'agglomération).

- Collecte des déchets issus de l'agriculture
Un travail est fait pour collecter les déchets agricoles par la CA49 en lien avec les collectivités.

Une agglomération soucieuse de rechercher un aménagement équilibré du territoire, garantissant la qualité de la vie

Les différents éléments listés ci-dessous, déjà présentés précédemment dans le rapport, permettent un aménagement équilibré du territoire :
- SCoT Pays Loire Angers
- Prise en compte de l'agriculture dans le PLU d'Angers Loire Métropole
- Agriculture dans la trame verte et bleue d'Angers Loire Métropole
SCoT : cf. paragraphe II.1.
ZAP et PAEN sont actuellement jugés trop contraignants par les élus de l'agglomération : des discussions sont en cours pour trouver des solutions intermédiaires. Des négociations ont lieu pour la création d'une ZAP sur le plateau viticole de Princé.
D'autre part, il est fait le constat qu'un EPF (établissement public foncier) permettrait de constituer plus facilement des réserves foncières communautaires, même si l'agglomération le fait sans cet outil.

Favoriser le dialogue entre agriculture et ville par l'éducation des acteurs et des habitants à l'agriculture et à la ville

Valoriser l'image de l'agriculture auprès du grand public
- Multiplier les lieux de rencontre "rurbains"/citadins

Expliquer le fonctionnement des activités agricoles eux élus et au voisinage
- Initier des actions de découverte de l'agriculture, organiser des actions de promotion des métiers

Des actions ponctuelles ont été organisées : forum « TERRENVIES», communication dans les établissements scolaires, participation d'exploitations agricoles à « Made in Angers » (portes ouvertes dans les entreprises de l'agglomération) : néanmoins, les échanges rurbains/citadins restent peu développés. D'autres forums ou des soirées-débats sont envisagés.

Favoriser le dialogue entre agriculture et ville par la co-construction des politiques agricoles périurbaines

Programme pluriannuel d'actions
- Projet agricole du Pays de Loire Angers

Dans le cadre de la convention triennale CA49/ALM sont déclinées chaque année une série d'actions à mettre en œuvre.

Conventions de partenariat ALM/CA49
- Mise en œuvre du PLA (convention triennale ALM/CA49), convention particulière pluriannuelle Bois-Energie, Convention d'Animation Natura 2000, convention particulière plantation

de haies, convention ALM/CA/Biopole pour l'utilisation par les agriculteurs des composts de Biopole, protocole d'anticipation foncière, convention particulière sur l'observatoire du foncier.

Document politique type charte
- Projet agricole du Pays de Loire Angers

Angers Loire Métropole a voulu avoir un interlocuteur unique au sein de la Chambre d'Agriculture du Maine-et-Loire, ce qui facilite les échanges (relation de confiance, bonne circulation des informations). Néanmoins, il n'y a pas vraiment de lieu de co-construction défini : pas de comité de suivi du partenariat ALM/CA49, et le PLA émane de la CAPLA et est animé par la CA49, ALM n'ayant pas de commission agricole spécifique pour ne pas isoler l'agriculture des autres sujets.

Toutefois, le PLA, bien qu'émanant de la profession agricole, est bien considéré par les élus d'ALM car il comprend une réelle réflexion de fond sur l'agriculture périurbaine et ses liens avec la ville.

La co-construction d'un projet agricole propre à l'agglomération pourrait émerger maintenant, à la faveur de l'élaboration du PLU intercommunal, mais les élections de 2014 peuvent faire évoluer la position de l'agglomération : un appui de Terres en Villes permettrait de sensibiliser les nouveaux élus.

La CA49, en partenariat avec l'AURA (agence d'urbanisme de la région angevine) a quant à elle un projet d'observatoire de l'agriculture périurbaine, ce qui pourrait permettre de générer des indicateurs d'efficacité des actions mises en œuvre. Cela ferait partie de la convention triennale avec ALM (mais rien n'est encore fait).

Les questions évaluatives

Pertinence : les objectifs de la politique sont-ils adaptés aux enjeux du territoire ?
Effectivité : les actions planifiées ont-elles été mises en oeuvre ?
Cohérence : les objectifs sont-ils cohérents entre eux, et les moyens pour les remplir sont-ils adaptés ?
Efficacité : les objectifs sont-ils remplis ?
Efficience : les résultats de la politique sont-ils satisfaisants au vu des moyens engagés : aurait-on pu faire mieux avec autant, ou aussi bien avec moins de moyens ?
Durabilité : quels sont les effets induits de la politique et ses impacts à long terme sur le territoire ?

Evaluation et préconisations: quelle pérennité pour la politique agricole périurbaine angevine et ses instances ?

Bilan : un projet agricole fort émanant de la profession

La politique agricole périurbaine menée semble en adéquation avec les enjeux du territoire, elle est adaptée à une agriculture diversifiée, et prend en compte les demandes urbaines et celles du monde agricole : elle est pertinente. En revanche, il est surprenant elle n'évoque pas le pôle de compétitivité à vocation mondiale Végépolys.

Il existe un réel projet politique pour l'agriculture du territoire, décliné en programme d'actions (le PLA), avec des dispositifs mis en œuvre pour assurer la pérennité des espaces agricoles (ex. SCoT et PLUi), pour favoriser une agriculture respectueuse de l'environnement et des milieux naturels (ex. Natura 2000 et MAET), pour favoriser le développement économique de l'agriculture sur le territoire (ex. développement des circuits courts...). Des dispositifs d'actions ont été mis en œuvre pour favoriser le dialogue entre agriculteurs et habitants (ex. Terrenvies, randofermes...), et pour sensibiliser les différents acteurs à l'agriculture et à la ville. La politique et les dispositifs d'actions sont effectifs sur une majorité d'enjeux et d'objectifs.Le suivi des dispositifs est limité pour évaluer leur efficacité. Le projet d'observatoire de l'agriculture périurbaine (CA49) en cours permettra une approche plus prospective pour le développement de projets futurs.

Le Projet Agricole du Pays Loire Angers semble avoir permis de donner au volet agricole une place essentielle pour l'agglomération, au-delà du SCoT, favorisant sa prise en compte dans d'autres politiques sectorielles ou transversales (ex : gestion de la circulation des engins agricoles).

La co-construction est quant à elle moins bien menée, puisqu'il n'existe pas de lieu dédié, limitant notamment une gouvernance pluraliste et le partage d'objectifs et de stratégies communes.

Points forts

Le budget alloué par Angers Loire Métropole pour le volet agricole est conséquent, en considérant le budget de la convention de partenariat (40 000€ apporté par chaque structure) et le budget alloué à chaque convention spécifique à un dispositif (ex. Natura 2000 : 36 000€, compost Biopole 20 000€, filière bois-énergie). Les moyens humains engagés par la Chambre sont donc conséquents également (2 à 3 temps plein pour la mise en œuvre des conventions de partenariat entre l'agglomération et la Chambre).

Quelques points forts de la politique agricole périurbaine :
- La prise en compte de l'agriculture dans les documents d'urbanisme est un point fort de la politique agricole du territoire de l'agglomération. Pour la prise en compte de l'agriculture dans les projets d'aménagements du territoire, ALM et la CA49 disposent d'une force, l'observatoire du foncier agricole en place depuis plus de 10 ans et mis à jour tous les 3 ans. Il apporte une localisation des exploitants agricoles et de leurs productions, facilitant ensuite la mesure de l'impact des projets d'aménagements ce qui permet une meilleure anticipation foncière.
- De plus, la politique agricole du territoire prend en compte les

spécificités agri-naturelles et paysagères locales par le biais de plusieurs actions (Natura 2000 et MAET notamment, replantation de haies, implication du monde agricole dans les trames vertes et bleues des documents d'urbanisme).

Le bon fonctionnement de la commission agricole, instance d'agriculteurs animée par la Chambre d'Agriculture à l'échelle du Pays Loire Angers et un atout pour la politique agricole de l'agglomération, permettant un suivi régulier du projet. Le projet agricole émanant de la profession, il donne de la légitimité à l'action menée.

Points faibles

En revanche, ce projet agricole, construit par la profession à l'échelle du Pays, ne fait pas l'objet d'instances partenariales. Les échanges entre la profession agricole représentée par la Chambre d'Agriculture et Angers Loire Métropole fonctionnent actuellement bien, mais la non formalisation du partenariat amoindrit sa pérennité.

Le comité de pilotage du partenariat ALM/CA49 est inexistant du point de vue politique et en partie technique : il y a un manque de visibilité sur les échanges entre élus ALM et élus CA49, entre élus et techniciens, sur le « qui fait quoi et qui doit savoir quoi ».
Il existe donc des échanges entre élus, mais ceux-ci sont trop souvent sous-tendus par des actions et des besoins ponctuels: il manque une stratégie partagée.

D'autre part, si ce projet agricole prend en compte les attentes urbaines, il n'y a pas de vision de l'agriculture exprimée par ALM (moyens humains limités), peut-être à l'origine de certaines faiblesses du projet agricole :
- Les démarches d'acquisition foncière sur le territoire d'ALM ne semblent pas fonctionner. La mise en place de ZAP voir de PAEN apparait problématique.
- Il n'y a pas d'action concrète engagée en faveur du développement de l'agriculture biologique et/ou raisonnée.
- La gestion raisonnée de l'eau en agriculture ne fait pas l'objet d'une stratégie partagée, de même que la gestion des déchets agricoles, alors que ce sont deux thématiques appartenant directement aux compétences de l'agglomération (soutien financier existant, mais pas de vision politique).
- L'appui à la diversification fait l'objet d'objectifs opérationnels et se traduit par des actions concrètes, mais sans stratégie globale et partagée ALM/CA49 de développement des filières de proximité, avec une vision claire de la situation du territoire.
- Pas de formation pour les salariés agricoles contrairement à l'annonce.

Préconisations

La vision de l'agriculture de l'agglomération mériterait d'être clarifiée : ALM pourrait définir son propre projet agricole, de façon transversale (interservices), ce qui enrichirait le plan proposé par la profession agricole et pourrait permettre l'effectivité des actions partenariales dans le territoire d'ALM sur certaines thématiques, telle que la qualité de l'eau, compétence de l'agglomération.

La formalisation des relations entre Angers Loire Métropole et la Chambre d'Agriculture permettrait d'améliorer la pérennité du partenariat et de la mise en œuvre du programme d'action. Ensuite, une instance de concertation impliquant ALM, la CA49 et d'autres organismes agricoles œuvrant au développement de l'agriculture périurbaine devrait être formalisée. Il permettrait de co-construire une politique agricole davantage partagée durable.

Sur les actions :
- Un programme d'action foncière est à réfléchir, éventuellement en lien avec un établissement public foncier, afin de créer des réserves foncières à destination de l'agriculture.
- Revoir avec les élus les points de blocage aux outils de préservation de l'agriculture (ZAP et PAEN) et proposer éventuellement des outils plus simples.
- S'emparer des enjeux et objectifs indiqués dans le PLA mais non traités en partenariat d'après l'enquête. Il s'agit principalement d'enjeux environnementaux (développement de l'agriculture biologique ou raisonnée, gestion raisonnée de l'eau, gestion des déchets agricoles pourtant compétences de l'agglomération), et d'enjeux pour l'emploi agricole (formation, action en faveur du renouvellement des chefs d'exploitation, favoriser les projets innovants créateurs de valeur ajoutée et d'emploi).
- Proposer une stratégie partagée en termes de diversification des exploitations agricoles.
- Les actions proposées pour favoriser les relations entre urbains et agriculteurs pourraient être réfléchies en lien avec Terrabotanica.

Le projet de développement économique territorial agricole devrait prendre en considération les atouts du pôle de compétitivité Végépolys, comprenant un institut fédératif de recherche mais aussi de l'ingénierie pour l'innovation sur le végétal.

Contact
Serge Bonnefoy : serge.bonnefoy@terresenvilles.org
Adélie Chénot : adelie.chenot@terresenvilles.org

Réalisation Terres en Villes - septembre 2013