

POLITIQUES AGRICOLES ET ALIMENTAIRES ET PROTECTION DE LA BIODIVERSITÉ : QUELLES CONVERGENCES ?

**Réconcilier agriculture, alimentation
et biodiversité : analyse du potentiel
d'intégration dans les politiques
publiques locales**

Terres en villes, mai 2025



Office français de la Biodiversité

L'Office français de la biodiversité (OFB) est un **établissement public dédié à la protection et la restauration de la biodiversité en métropole et dans les Outre-mer**, sous la tutelle des ministères chargés de l'écologie et de l'agriculture.

L'OFB est au cœur de l'action pour la préservation du vivant dans les milieux aquatiques, terrestres et marins. Il joue un rôle essentiel pour **lutter contre l'érosion de la biodiversité** face aux pressions comme la destruction et la fragmentation des milieux naturels, les diverses pollutions, la surexploitation des ressources naturelles, l'introduction d'espèces exotiques envahissantes ou encore les conséquences des dérèglements climatiques.

Cet établissement public travaille chaque jour en mobilisant un ensemble d'acteurs, de décideurs et de citoyens autour de la biodiversité : **État, collectivités territoriales, associations, entreprises, scientifiques, agriculteurs, pêcheurs, chasseurs, pratiquants des sports de nature...** Un rôle de levier indispensable à la réduction des pressions exercées sur la faune, la flore et leurs habitats.

Terres en villes

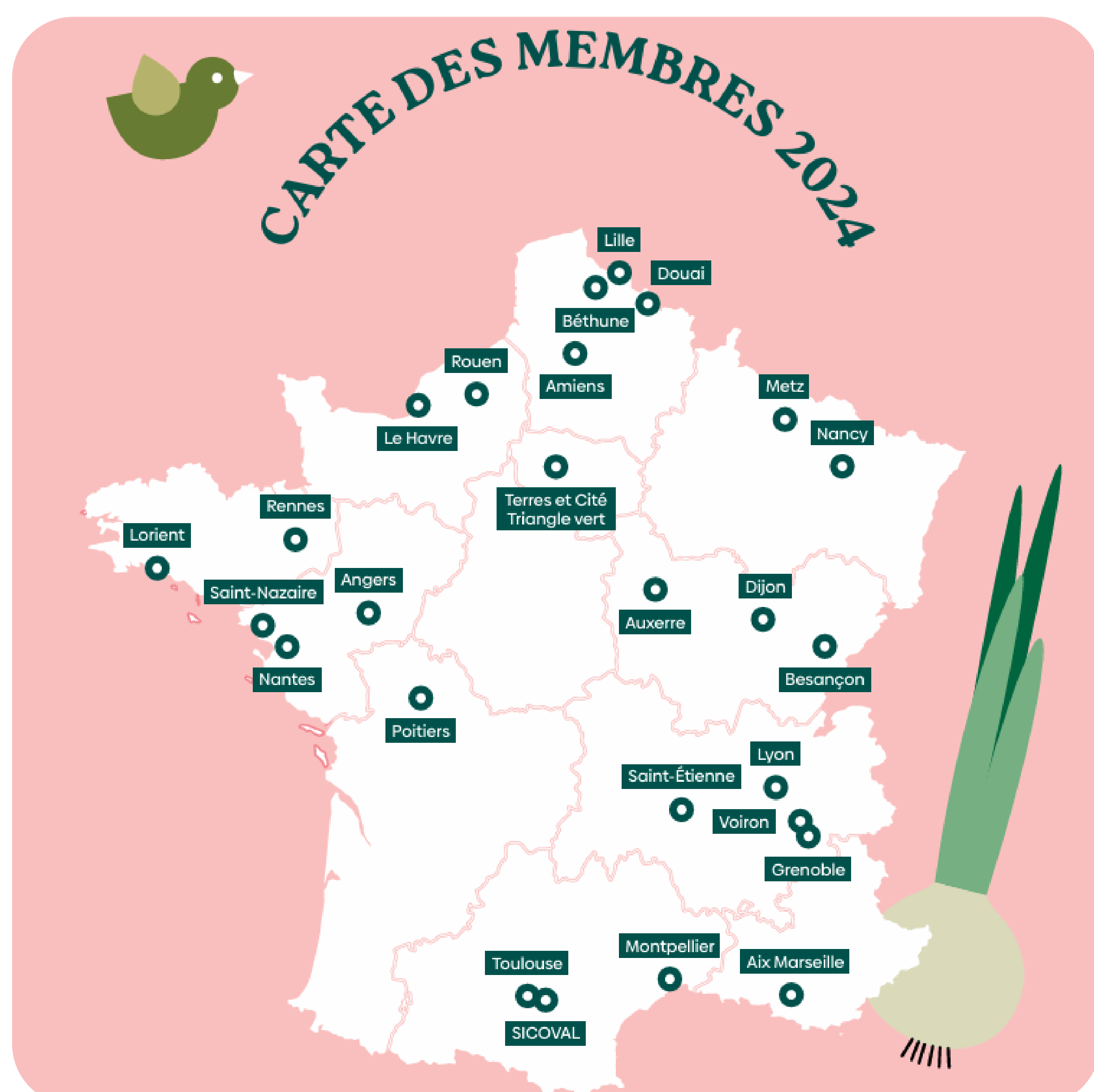
Fondée en 2000, Terres en villes (TeV) est le **réseau de référence en matière de politiques agricoles et alimentaires locales**. Unique en son genre, le réseau réunit à parité des **chambres d'agriculture** et des **intercommunalités**, chacun de ces binômes représentant un territoire. Le réseau compte aujourd'hui quarante adhérents, représentant **vingt-cinq territoires**.

S'appuyant sur l'intelligence collective, le réseau TeV accompagne ses membres face aux **défis de la transition agricole et alimentaire**. Depuis 2015, il est le chef de file du **Réseau national des PAT (France PAT)**, en copilotage avec Chambres d'agriculture France. Ce réseau national s'est institutionnalisé en 2023 sous le nom de France PAT bénéficiant d'un mandat direct du ministère de l'Agriculture de la souveraineté alimentaire et de la forêt, ainsi que de l'ADEME.

Terres en villes se situe **au carrefour de plusieurs dynamiques** :

- **L'aménagement du territoire** : collaboration avec la Fédération nationale des agences d'urbanisme et Intercommunalités de France
- **Le monde agricole** : Chambres d'agriculture
- **Les acteurs des transitions territoriales** : les ONVAR tels que Terre de Liens ou les CIVAM.

La Charte de Terres en villes prône une approche globale des systèmes agricoles et alimentaires territoriaux. Cette dynamique s'appuie sur les valeurs du développement durable, de la co-construction entre acteurs et de l'hybridation entre action et recherche, en mariant entre urbanisme, agronomie et sciences sociales.



Territoires membres du réseau Terres en villes (carte issue du rapport d'activité 2024)

Quelques chiffres clés

70 %

du linéaire des haies bocagères supprimé par la mécanisation depuis 1950

72 %

des espèces cultivées en France pour l'alimentation humaine présentent une dépendance plus ou moins forte à l'action des insectes pollinisateurs

Les services écosystémiques contribuent à hauteur de

50 %

à la valeur économique de la production agricole des grandes cultures

Sources : Insee, 2024 ; CGDD, 2016

■ Les services rendus par la biodiversité, tant pour notre génération que pour celles qui suivront, sont de mieux en mieux établis par le monde scientifique. Pourtant, la nécessité de la préserver apparaît souvent comme une contrainte réglementaire et constitutionnelle mal comprise, et non comme la prévention d'un dommage à part entière. Il convient aujourd'hui de restaurer le juste poids de cet enjeu et d'accroître sa prise en compte dans la programmation des politiques agricoles et alimentaires via des dispositifs locaux.

Le grand écart entre champs et forêts

Depuis des siècles, notre société oppose nature sauvage et terres cultivées. Cette séparation culturelle explique pourquoi protéger les abeilles ou les haies bocagères passe souvent après les impératifs économiques. Pourtant, les fermes dépendent directement de leur environnement : les vers de terre fertilisent les sols, les insectes pollinisent les cultures, les arbres régulent le climat.

Le récent rapport "Nexus" de l'IPBES¹ met en avant l'interconnexion entre biodiversité, eau, alimentation, santé et climat, et insiste sur la nécessité d'une approche globale pour répondre efficacement à ces enjeux. Cette dynamique internationale doit être prise en compte pour orienter les politiques locales et nationales.

Comment les territoires français tentent de concilier agriculture et protection de la nature ?

En France, des collectivités locales inventent au quotidien des solutions pour protéger la biodiversité tout en maintenant une agriculture viable. L'articulation des politiques agricoles et des objectifs de protection de la biodiversité à l'échelle intercommunale s'inscrit dans un contexte juridique et administratif marqué par une évolution des compétences territoriales. Historiquement, la France a privilégié une approche centralisatrice, avec l'État comme garant principal de la protection de la nature, notamment via des textes fondateurs comme l'ordonnance sur les eaux et forêts de 1669. La décentralisation initiée en 1983 a introduit une logique de co-responsabilité multiniveaux, sans pour autant attribuer de compétences explicites aux intercommunalités en matière de biodiversité. Les réformes récentes, comme la loi NOTRe (2015) et la loi 3DS (2022), renforcent le rôle des régions comme « chefs de file » tout en maintenant un flou juridique pour l'échelon intercommunal. Ces structures exploitent cependant des leviers indirects, tels que la clause générale de compétences ou les outils contractuels (PCAET, contrats de bail rural), pour agir sur les enjeux écologiques.

1. L'IPBES (Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques, souvent appelé « GIEC de la biodiversité ») a publié en décembre 2024 un rapport inédit qui analyse les interdépendances entre la biodiversité, l'eau, l'alimentation, la santé et le changement climatique et identifie plus de 70 réponses concrètes face à ces crises complexes et interconnectées.

Dans ce contexte, Terres en villes a mené cette étude afin de comprendre comment les intercommunalités peuvent être motrice dans l'articulation des enjeux agricoles et de protection de la biodiversité, à travers plusieurs dispositifs de planifications et outils qu'elles peuvent mettre en place :

- “Territoire engagé pour la nature”
- Projet alimentaire territorial
- Plan climat (PCAET)
- Politiques d'eau
- Stratégie foncière...

Quelles compétences administratives les intercommunalités peuvent-elles activer afin de renforcer cette articulation ?

Comment valoriser la biodiversité auprès du secteur agricole afin qu'elle soit perçue non comme une contrainte, mais comme une opportunité pour renforcer les services écosystémiques au bénéfice des agriculteurs ?

6 intercommunalités adhérentes du réseau Terres en villes ont été analysées :

- Grenoble Alpes Métropole (Isère)
- Saint-Etienne Métropole (Loire)
- Métropole européenne de Lille (Nord)
- Douais Agglo (Nord)
- Rouen Normandie Métropole (Seine-Maritime)
- Le Havre Seine Métropole (Seine-Maritime)

Ces territoires ont été sélectionnés pour leur diversité statutaire (4 métropoles, 1 communauté urbaine, 1 communauté d'agglomération), la variété de leurs modes de fonctionnement internes et un élément constant, à savoir leur reconnaissance « Territoires engagés pour la Nature », illustrant un engagement explicite dans une telle stratégie de protection de la biodiversité. Ce choix permet de confronter des structures a priori comparables sur le plan institutionnel, mais dont les capacités d'action, les ressources humaines et administratives, ainsi que les stratégies politiques diffèrent sensiblement.

Les 6 territoires d'étude :



Structure administrative et organisation des services

• Grenoble Alpes Métropole

La métropole a opté pour un service unique regroupant biodiversité, agriculture, alimentation et montagne au sein du **Pôle aménagement du territoire**, favorisant une approche territoriale intégrée. Trois élus se partagent les délégations agriculture, alimentation/santé et biodiversité/éducation. La transversalité est renforcée par des cercles inter-services réguliers. À l'échelle interterritoriale, le Projet Alimentaire Interterritorial (PAiT), piloté par la métropole, sert de cadre commun aux territoires partenaires, avec un financement partagé qui deviendra effectif en 2025, clarifiant les rôles entre métropole et PAiT.

• Saint-Étienne Métropole

Ce territoire bénéficie d'une communication efficace entre les services agriculture et transition, qui partagent les mêmes locaux. L'agriculture y était historiquement centrale via le PAEC, mais la métropole a dû élaborer seule sa stratégie biodiversité depuis 2023, renforçant les liens entre agriculture et trames vertes. La gouvernance du PAT est assurée par une instance réunissant des vice-présidents aux compétences variées, garantissant la transversalité opérationnelle.

• Rouen Normandie Métropole

Le service agriculture (4 ETP) est intégré à la **Direction de la transition environnementale**, comprenant aussi un Observatoire du foncier agricole. Celui-ci fonctionne via un groupe prospectif (stratégie foncière avec de nombreux partenaires) et un groupe technique (accompagnement des porteurs de projets agricoles). Un partenariat annuel avec la Chambre d'Agriculture structure l'accompagnement du secteur.

• Le Havre Seine Métropole

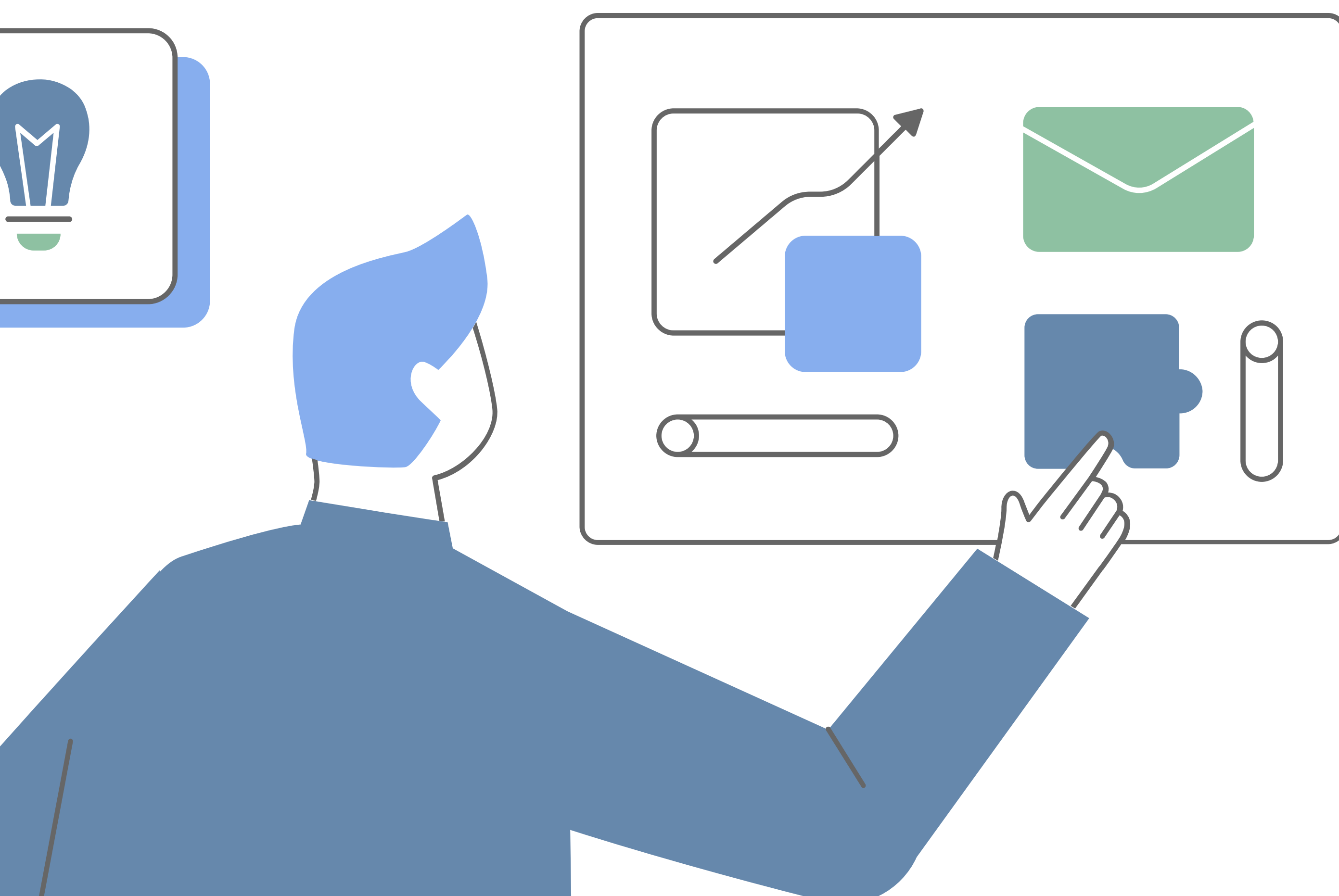
Le pôle agricole et alimentaire (2 ETP) dépend de la **Direction développement économique et agricole**, reflétant un choix politique de rattacher l'agriculture à l'économie depuis la création de la communauté urbaine en 2019. L'agriculture représente désormais 60 % du territoire. Le pôle collabore avec les directions Cycle de l'eau et Résilience des territoires, ainsi qu'avec des partenaires agricoles et environnementaux, et coordonne les actions via des réunions inter-services et le comité de pilotage du PAT.

• Métropole Européenne de Lille

La métropole a fait le choix d'une fusion des services agriculture et biodiversité, rendant explicite la place de la biodiversité dans l'organisation. La MEL développe des compétences agricoles, bien que la région reste compétente sur ce sujet, tandis que la valorisation des espaces naturels relève de la métropole.

• Douaisis Agglo

Le service transition agricole et alimentaire (**Pôle pilotage et Solidarité**) est structuré en trois branches : AgriCAD (accompagnement des agriculteurs), BioCAD (développement du bio) et AlimCAD (alimentation durable). Le service environnement, relevant d'une autre direction, collabore via le comité technique de la Trame Verte et Bleue. Les deux services partagent le même élu, favorisant la cohérence des politiques agricoles, alimentaires et environnementales.



« On a vraiment la volonté, au sein des services fusionnés, de sortir des habitudes de travail cloisonnées. Mais ce n'est pas encore complètement acquis aujourd'hui : on continue à travailler pour créer des ponts entre les deux thématiques. »

Chargé de mission agriculture et alimentation

Structure administrative et organisation des services

Bonnes pratiques

- Une organisation administrative qui permet que les techniciens en charge de l'agriculture et l'alimentation et ceux en charge de l'environnement et la biodiversité soient réunis au sein d'**une seule direction voire un seul service de l'EPCI**.
- Si l'appareil administratif ne permet pas un tel regroupement, des **cercles de travail inter-services** peuvent être mis en place pour assurer le décloisonnement de ces deux thématiques.
- Une **coopération inter-territoriale** permettant de généraliser cette articulation agriculture/biodiversité à une plus grande échelle territoriale et de sensibiliser plusieurs collectivités malgré les différences structurelles qu'elles présentent.
- Une **coopération multi-acteurs** intégrant dans les comités techniques et/ou les instances de décision différents acteurs du monde agricole et du monde de la protection de l'environnement. Cela leur permet de collaborer au sein d'**arènes de discussions communes** qu'ils peuvent plus difficilement trouver en dehors du cadre public.
- Une implication commune des techniciens agriculture et biodiversité/environnement dans des **programmes de suivi** pour assurer une **vision commune des objectifs à atteindre**. C'est notamment le cas lors de la mise en place d'observatoires.

Facteurs de réussite

- Implication des élus dédiés à ces thématiques par un **fort portage politique**, passant également par la **communication** et la collaboration **entre ces différents élus**.
- Prise en compte de la nécessité d'activer l'intégration de la biodiversité dans les politiques agricoles et alimentaires locales, ce qui est facilité par un **travail de sensibilisation des élus**, facteur déclencheur pour une prise de conscience collective.
- Décloisonnement des services ou mise en place d'un **travail collaboratif structuré, régulier et inscrit dans le temps long** pour ne pas être perturbé par les différents *turn-over* administratifs.
- Communication et **travail avec d'autres échelons administratifs** pour bénéficier de plus de marge de manoeuvre en ce qui concerne la compétence biodiversité (qui n'est reconnue que pour l'échelon régional).
- Bonne entente avec des **acteurs diversifiés**.

Limites

- Une **structuration ancienne** de certains appareils administratifs ne permettant pas de dépasser une logique de politiques "en silos". C'est notamment le cas lorsque les différents services concernés par cette articulation (agriculture, environnement, eau...) dépendent de directions séparées.
- Un **turn-over politique** venant parfois entraver l'inscription progressive de cette articulation dans les services de l'EPCI. Les différentes tendances politiques peuvent également engendrer des **différences de priorisation** pouvant mener à la minimisation de cette articulation dans le budget de la collectivité.

Territoires engagés pour la nature

➡ **720 collectivités engagées en France**

■ La reconnaissance « Territoires engagés pour la nature » est un dispositif national porté par l'**Office français de la biodiversité**. Il vise à accompagner, reconnaître et valoriser les collectivités locales qui s'engagent dans des **plans d'actions** concrets en faveur de la biodiversité. Ouvert aux communes et intercommunalités, ce programme encourage l'intégration de la biodiversité dans toutes les politiques publiques locales, la mobilisation des acteurs du territoire, et la sensibilisation des habitants. Les collectivités bénéficient d'un accompagnement technique, d'un accès à des formations et financements, ainsi que d'une visibilité renforcée à l'échelle régionale et nationale. Pour obtenir cette reconnaissance, elles doivent formaliser un **plan d'action sur trois ans**, validé par un jury régional, qui garantit la cohérence, la pertinence et l'impact des engagements pris. Cette reconnaissance contribue ainsi à préserver les services essentiels que la nature offre aux territoires, tout en améliorant la qualité de vie des citoyens.

Grenoble Alpes Métropole

Le reconnaissance "Territoires Engagés pour la Nature" (TEN) est porté par le service dans le cadre du **cercle interservices biodiversité**, une instance qui réunit régulièrement les responsables des différents services concernés par la préservation de la biodiversité. La reconnaissance TEN n'est pas perçue comme un levier pertinent pour articuler les enjeux d'agriculture et de biodiversité, ces questions relevant d'autres dispositifs et services spécialisés.

Douaisis Agglo

La communauté d'agglomération a fait le choix de faire figurer plusieurs **actions liées au PAT** et plus globalement au secteur agricole dans son plan d'action TEN. Ces actions concernent le **développement de l'agroforesterie**, la création d'un **verger éducatif** ou encore la **préservation de rapaces** en collaboration avec le Groupe Ornithologique Naturaliste (GON). Cette action repose sur la **mobilisation conjointe d'experts naturalistes, des agents de la métropole et des agriculteurs**. Ce découplage s'illustre également au travers des services mobilisés, puisque le service environnement travaille en association avec le service transition agricole et alimentaire pour assurer la mise en place de ces actions.



Le Havre Seine Métropole

Le Havre Seine Métropole a intégré son plan d'action "Territoires Engagés pour la Nature" (TEN) dans sa récente **Stratégie Nature et Biodiversité**. Le pilotage du reconnaissance TEN est assuré par la **direction Résilience des territoires**, au sein du service biodiversité, sans implication du service agriculture, que ce soit lors de l'élaboration ou du suivi du plan d'action. Cette situation s'explique en partie par la composition du territoire de la communauté urbaine, où le dispositif TEN met davantage l'accent sur la protection des espaces boisés.

À l'échelle de la communauté urbaine, le dispositif TEN apparaît surtout comme un levier pour structurer une offre de services à destination des communes et pour élaborer, en lien avec elles, un Plan local d'éducation à la nature. Cette orientation n'est pas en phase avec les missions du service agriculture et alimentation, qui n'adopte pas une approche grand public. Ainsi, la démarche TEN s'inscrit davantage dans une logique de sensibilisation et de soutien aux collectivités locales que dans une articulation directe avec les enjeux agricoles du territoire.



BIODIVERSITE LOCALE N° 1

ACTIONS EN FAVEUR DE LA PRESERVATION DES RAPACES EN PARTENARIAT AVEC LE GON ET LE MONDE AGRICOLE

Organisme en charge de la mise en œuvre : 

Service de la structure associé : Service Environnement et Mobilité, Service de Transition Agricole et Alimentaire, Direction des Espaces Naturels.



 Partenaires

- Groupement Ornithologique et Naturaliste du Nord-Pas-de-Calais (GON)
- Les agriculteurs volontaires

 Calendrier

2021

Convention avec le GON

Expérimentation

2022

 Objectifs

Depuis 2012, la politique agricole a vocation à accompagner tous les agriculteurs de Douaisis Agglo afin qu'ils puissent améliorer leurs pratiques, dans un souci de viabilité économique et écologique, à réintégrer l'agriculture dans l'économie du territoire, à la rendre accessible à tous et à valoriser le travail de l'agriculteur auprès des habitants. La politique agricole, vise également à fédérer les partenaires de Douaisis Agglo autour d'un projet commun de soutien et de développement de l'agriculture sur le territoire.

N°2 - P1

Territoires engagés pour la nature

Bonnes pratiques

- Mise en place de **cercles interservices** pour la conception et l'opérationnalité du programme d'action TEN.
- Dans certains cas, le travail lié à la reconnaissance TEN constitue une **arène de communication favorable à une logique de décroissement** quand elle n'est pas permise par le décroissement direct des services administratifs.
- Valorisation de logiques de rapprochement entre production agricole et services écosystémiques : cela permet de comprendre la complémentarité entre culture et biodiversité, induisant un changement de regard par la reconnaissance d'"**auxiliaires de culture**" parmi la faune et la flore locales.

Facteurs de réussite

- **Actions agricoles et alimentaires** dans le programme d'action TEN, en les associant dans la mesure du possible à des **indicateurs et un processus de suivi**.
- Inscription de la démarche TEN dans une **stratégie politique plus englobante** : Stratégie biodiversité métropolitaine (Saint-Etienne Métropole), Stratégie Nature et Biodiversité (Le Havre Seine Métropole), Stratégie Nature et Eau (MEL)
- **Moyens humains et financiers dédiés** à cette articulation dans les différents services concernés.

Limites

- Perte d'intérêt autant de la part des élus que des techniciens au bout de quelques années du fait d'un manque de perspectives sur le long terme (comme un **passage de paliers**)
- Reproches liés à la **lourdeur administrative** de la démarche TEN et en parallèle un manque de moyens alloués par l'Etat alors qu'il s'agit d'un programme national.
- Risque du simple affichage politique sans répercussions postérieures.
- Non implication ou **moindre sollicitation des techniciens agriculture/alimentation** dans le montage du plan d'action Territoire engagé pour la nature.

Projets alimentaires territoriaux et biodiversité



➔ 470 PAT recensés en 2025

■ Un PAT est défini dans la loi d'Avenir pour l'agriculture de 2014 comme un **projet "rassembleur des acteurs intéressés par la question de l'alimentation"**. Ce projet se base sur un diagnostic territorial à travers lequel sont identifiés des besoins, suivis d'une concertation avec les acteurs du territoire qui vise la mise en place d'un plan d'action pour mettre en œuvre des solutions concrètes en réponse à ces problématiques locales.

Un dispositif de labélisation par le **Ministère de l'Agriculture de la souveraineté alimentaire et de la Forêt** a été mis en place et distingue les PAT émergent, de niveau 1 des PAT dits opérationnels de niveau 2. Les PAT peuvent être à l'initiative d'acteurs très différents mais la majorité d'entre eux est dans les faits portée par les collectivités territoriales à différentes échelles, de la commune au département. Ils reposent sur une intégration plus ambitieuse des enjeux alimentaires de par la nature du dispositif. De plus, il a l'avantage d'être un **projet multi-acteurs** par définition, ce qui représente une marge de manœuvre plus importante pour mener à bien cette conciliation avec les enjeux de biodiversité.

Saint-Etienne Métropole

Une des actions du PAT est cofinancée par la région et le **FEADER**, portée par l'**AFREL** (Association Fruits Rhône et Loire) et animée par les **Chambres d'agriculture du Rhône et de la Loire**. Elle s'inscrit dans une démarche concrète d'expérimentation agricole. Sur une durée de trois ans, elle s'appuie sur un **verger test pour explorer des pratiques agro-écologiques**, optimiser les modalités d'irrigation et tester de nouveaux matériels, tout en développant des **parcelles témoins** en arboriculture et maraîchage.

Par ailleurs, le Projet Alimentaire Territorial (PAT) a mis en place une action dédiée au changement de pratiques et à l'agro-écologie, notamment via la **plantation de haies et le développement de l'agroforesterie**. Cette action, menée en partenariat avec la **Fédération de chasse**, est opérationnelle et a permis la plantation d'environ 4 à 5 km de haies par an, avec une dynamique croissante puisque le nombre de projets est passé d'une dizaine à une vingtaine chaque année. Cependant, un suivi progressif et un encadrement sont nécessaires pour éviter la multiplication des micro-projets, ce qui incite à la réflexion pour l'introduction de nouveaux critères. Cette démarche s'inscrit dans le cadre du dispositif national Pacte pour la Haie et du dispositif départemental Nature Ordinaire, complétés par des initiatives telles que le Marathon de la Biodiversité porté par l'Agence de l'eau RMC.

Malgré les services écosystémiques rendus par ces actions, la valorisation économique en aval des haies et de l'agroforesterie reste à développer, comme en témoignent les questionnements des apiculteurs sur le choix des essences à planter. Enfin, concernant la production biologique, le territoire affiche déjà un taux de surfaces agricoles utiles (SAU) en bio avoisinant les 21% selon l'Observatoire de l'Agence Bio, ce qui limite la nécessité d'imposer un objectif chiffré supplémentaire. La volonté politique locale privilégie donc l'accompagnement des agriculteurs déjà engagés, dans un contexte de bonne entente entre la Chambre d'agriculture et les groupements bio locaux.

Métropole européenne de Lille

Si la Métropole Européenne de Lille est davantage orientée sur des thématiques de justice alimentaire, son PAT repose également sur plusieurs objectifs de transition agroécologique. Ce PAT bénéficie d'un budget dédié au sein des 19,1 millions d'euros consacrés par la métropole à sa politique agriculture et espaces naturels pour l'année 2025. Ainsi, deux axes stratégiques du projet vont dans le sens de la convergence agriculture et biodiversité, à savoir « **Développer une économie agricole et alimentaire ancrée sur le territoire métropolitain et respectueuse de son écosystème** » et « **Co-construire une métropole alimentaire durable, conviviale et solidaire** ».

Le PAT a permis la mise en place d'un partenariat avec deux associations pour encadrer la **gestion d'exploitations en agroforesterie**. Ce projet, à disposition gratuite de tous les agriculteurs du territoire de la métropole, est initié par un premier diagnostic pour déterminer les enjeux spécifiques à l'exploitation. A partir de ce diagnostic, une fiche projet est rédigée pour accompagner les agriculteurs dans leur transition vers des cultures en agroforesterie. Enfin, ce projet comprend une dimension sociale : des chantiers participatifs de plantation avec les agents de la MEL, des élèves de lycée agricole ou encore des sessions de team building en entreprise.

Ce programme, en place depuis une dizaine d'années, rencontre un franc succès avec une liste d'exploitations inscrites complète tous les ans. Afin de le pérenniser, la métropole a candidaté au **Pacte pour la Haie** afin de permettre le financement d'un accompagnement des agriculteurs sur le temps long. A terme, la MEL souhaiterait développer une **filière de valorisation du bois bocager** issu de ces plantations en agroforesterie, et ainsi permettre de dépasser la simple action de « planter pour planter ».

Projets alimentaires territoriaux et biodiversité

Douaisis Agglo

Le Projet Alimentaire Territorial du Douaisis Agglo aborde la transition agroécologique à travers trois axes stratégiques, dont l'axe « **Agricad** » dédié au soutien et à la valorisation des actions agricoles en faveur de la biodiversité. Cet axe se concrétise par la promotion des productions certifiées Agriculture Biologique et la mise en place de dispositifs financiers incitatifs, comme un **fonds dédié à l'ajustement des apports en engrais** via l'analyse des reliquats azotés. Ce mécanisme, touchant en moyenne 70 agriculteurs annuels, accompagne également l'**agriculture de précision** pour une adaptation intra-parcellaire des pratiques. Bien qu'innovantes, ces mesures se focalisent sur une **biodiversité « agricole »** dans un objectif de développement de filières locales comme les légumineuses, ce qui illustre le fait qu'une intégration de tels enjeux dans un PAT ne se concentre pas forcément sur la biodiversité entendue comme diversité du vivant. Le service environnement, intégré au montage du plan d'action BIOCAD via sa participation au COTECH, contribue à cette dynamique. Le PAT affiche des objectifs chiffrés ambitieux : doubler la Surface Agricole Utile (SAU) bio d'ici 2030, atteindre 30% de SAU bio et 60% d'agriculture agro-écologique (selon les critères de Solagro) d'ici 2050.

Le Havre Seine Métropole

Parmi les quatre objectifs fondamentaux de la stratégie alimentaire territoriale figure celui d'accélérer la transition agroécologique du territoire, notamment via la diversification des activités agricoles et le renouvellement générationnel dans l'agriculture. Les actions agro-environnementales mises en œuvre s'articulent autour de deux axes principaux : d'une part, le **changement des pratiques agricoles vers des démarches plus vertueuses pour l'environnement**, telles que le bio et l'agroécologie (hors question des déchets et du gaspillage alimentaire). À ce titre, le dispositif FILA propose une enveloppe annuelle de 50 000 euros dédiée aux agriculteurs souhaitant acquérir du matériel d'occasion pour s'inscrire dans la transition agroécologique. Bien que ces

aides soient plus largement orientées vers l'investissement agricole et non exclusivement vers l'agroécologie, elles sont plafonnées à 5 000 euros par projet et permettent d'accompagner une dizaine de projets chaque année. Toutefois, ce dispositif est actuellement en « stand-by » : la complexité accrue de la gestion budgétaire et le renouvellement de la convention avec la région – niveau compétent en matière d'aides économiques aux entreprises – ont suspendu l'attribution des aides depuis le début de l'année 2025, en attendant la validation de la nouvelle convention. D'autre part, la stratégie promeut une **évolution des pratiques de consommation alimentaire**, toujours dans une démarche environnementale (hors déchets et gaspillage), avec la création d'un réseau de cuisiniers engagés dans la transition alimentaire, formés selon les recommandations du scénario AFTERRES : moins de viande, davantage de légumineuses, plus de légumes issus de l'agriculture biologique et de saison. Cinq cuisiniers ont ainsi été formés à ce jour. Enfin, la communauté urbaine ayant déjà fixé des objectifs chiffrés pour la protection des captages d'eau, le Projet Alimentaire Territorial (PAT) a choisi de ne pas dupliquer ces engagements avec de nouveaux objectifs chiffrés concernant l'agriculture biologique ou les pratiques agroécologiques.

Rouen Normandie Métropole

Deux axes stratégiques du PAT de Rouen Normandie Métropole visent à progresser vers une agriculture performante, durable ainsi qu'à développer, valoriser et protéger les espaces nourriciers. Ces orientations se concrétisent dans le premier axe opérationnel du PAT, qui consiste à accompagner l'**installation, la transmission et l'adoption de pratiques agroécologiques durables**. Ces thématiques sont principalement traitées à l'échelle de la Métropole, avec l'ambition d'être développées dans le cadre du projet **AgriParisSeine** dont la métropole de Rouen fait partie.

Un objectif commun au PAT et à la stratégie foncière du grand cycle de l'eau est d'atteindre 50% de surfaces agricoles utiles (SAU) en bio d'ici 2050, alors que le taux actuel reste inférieur à 5%, dans un contexte où le monde agricole local reste encore très réfractaire à cette transition. Depuis 2012, un **dispositif d'aides économiques** (appels à candidature) soutient la conversion à l'agriculture biologique via l'achat de matériel, la réhabilitation et les travaux. Ce dispositif est actuellement en cours de rénovation et donc clos depuis début 2025. Une nouveauté à venir consiste à l'ouvrir non seulement aux agriculteurs mais aussi aux acteurs de l'**Économie Sociale et Solidaire** (ESS) impliqués dans le bio (production, transformation, vente, transport), avec l'ambition de mettre en place un paiement pour services environnementaux (PSE) spécifique à l'agriculture biologique, un projet en cours d'élaboration.

« On se pose quand même la question de la compétence. Moi, j'ai un DGS qui n'arrête pas de me dire que la protection de la biodiversité, ce n'est pas notre compétence »

Chargé de mission agriculture et alimentation

Projets alimentaires territoriaux et biodiversité

Bonnes pratiques

- Affichage d'**objectifs agro-écologiques clairs et chiffrés**, notamment en ce qui concerne la part d'Agriculture biologique ou l'utilisation d'intrants. Ces objectifs chiffrés peuvent également concerner les consommateurs (part d'aliments issus de l'AB dans l'assiette, part de légumineuses...).
- **Soutien financier à des projets agro-écologiques** ou des expérimentations à partir des fonds dédiés au PAT et/ou de montages financiers facilités par le PAT (Région, fonds FEADER...).
- **Sensibilisation et soutien de tous les acteurs agricoles et alimentaires** à des pratiques respectueuses de la biodiversité : production, transformation, transport, distribution, restauration publique.

Facteurs de réussite

- Un **portage politique fort**, notamment quand il inclut l' : certaines intercommunalités considèrent que ce n'est pas leur rôle.
- Le PAT permet de considérer cette articulation autant selon une perspective amont (agriculture) qu'aval (alimentation, consommation). L'intérêt d'un PAT est en effet de pouvoir s'appuyer de manière systémique sur les **acteurs de l'ensemble du système alimentaire (production, transformation, débouchés)**.
- **Articulation** des actions du PAT **avec des programmes portés à d'autres échelles**, que ce soit l'échelle nationale (Stratégie Nationale Biodiversité, Pacte pour la Haie), régionale ou des programmes portés par d'autres acteurs territoriaux (Agences de l'eau).
- Si la production agricole est nécessairement associée à une valorisation économique, il est plus confortable d'inscrire l'articulation agriculture/biodiversité dans la même logique. Il est question d'**attribuer une valeur économique à la biodiversité et aux pratiques agro-écologiques** pour assurer la viabilité des exploitations.
- Articulation du PAT avec d'**autres stratégies portées par l'EPCI** : stratégies biodiversité, PCAET, stratégie foncière, stratégie eau...

Limites

- Le **budget alloué au PAT peut être restreint** (car la priorité peut être mise sur d'autres thématiques) voire en diminution en fonction du contexte politique national et local, ainsi il ne peut pas prétendre à une prise en charge exhaustive des projets agro-écologiques et de financements d'IAE, quand bien même les agriculteurs eux-mêmes montrent une motivation quant à ce changement de pratique. Se pose alors la question de la stratégie que doit afficher le PAT : **financer plus de petits projets ou moins de projets de plus grande envergure ?**
- Question de l'appréciation de la biodiversité à travers les objectifs affichés par le PAT : certains se concentrent sur la **biodiversité agricole** avec une moindre prise en compte de la diversité du vivant dans sa globalité.
- Les indicateurs de suivi des PAT n'incluent pas systématiquement des **indicateurs biodiversité**. Plus globalement, les PAT ont une culture de l'étalonnage mais la biodiversité demeure une **conséquence accessoire**.
- Alors que de nombreux PAT reposent sur des approches d'accessibilité alimentaire, d'ouverture des filières locales qualitatives et de santé publique, le **lien direct entre production respectueuse de la biodiversité et qualité nutritive des produits** issus de cette production est souvent minimisé voire non-évoqué.

Plans climat (PCAET)

■ Le **Plan Climat-Air-Énergie Territorial (PCAET)** est un outil de planification à la fois stratégique et opérationnel, permettant aux collectivités d'aborder de manière intégrée les **enjeux du climat, de l'air et de l'énergie** sur leur territoire. Il s'articule autour de plusieurs axes majeurs : la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'adaptation au changement climatique, la sobriété énergétique, l'amélioration de la qualité de l'air et le développement des énergies renouvelables. Le PCAET est rendu **obligatoire** pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dépassant certains seuils démographiques : ceux de plus de 50 000 habitants au 1er janvier 2015 devaient l'adopter avant fin 2016, tandis que ceux de plus de 20 000 habitants au 1er janvier 2017 devaient le faire avant fin 2018. Ce dispositif vise à coordonner et amplifier les efforts locaux pour répondre aux défis climatiques et énergétiques, en impliquant l'ensemble. Si il ne s'articule pas explicitement autour d'objectifs de préservation de la biodiversité, les mesures de réduction des émissions de carbone y participe indirectement.

Grenoble Alpes Métropole

L'axe 4 du Plan Air Climat, intitulé « **Consommer et produire localement en limitant l'impact sur l'environnement** », met en avant la nécessité de développer une offre alimentaire locale, de qualité et accessible à tous. Cette orientation s'inscrit en cohérence avec le SCOT, qui souligne l'importance de préserver le « capital nature » du territoire, et avec le plan alimentation/agriculture 2015-2020, qui accompagne la gestion, l'entretien et la valorisation des alpages et espaces pastoraux de montagne, lieux à la multiplicité de fonctions (tourisme, agriculture, biodiversité...). Bien que l'agriculture ne représente qu'environ **1 % des émissions de gaz à effet de serre (EGES)** du territoire, le PCAET, actuellement en cours de révision, fixe des objectifs de décarbonation pour le secteur agricole en raison de la prépondérance du méthane (CH₄) et du protoxyde d'azote (N₂O), plus impactants que le CO₂. Porté sous l'égide directe du DGS pour garantir la transversalité, le PCAEM consacre près d'un tiers de ses actions aux questions agricoles, alimentaires et à la gestion des espaces. Ainsi, la priorité porte moins sur la réduction des EGES agricoles que sur la consolidation d'un approvisionnement alimentaire local, le plan climat devenant alors un levier essentiel pour justifier et structurer l'action publique dans le domaine de l'alimentation, bien que celle-ci ne soit pas une compétence institutionnelle à part entière.

Le Havre Seine Métropole

Les actions du **Projet Alimentaire Territorial (PAT)** ont été intégrées et retravaillées sous forme de fiches dans le Plan Climat Air Énergie Territorial (PCAET), permettant ainsi de les inscrire officiellement dans la stratégie climat de la collectivité. Cette démarche facilite désormais l'accès à des financements publics, notamment via le **Fonds Vert** (soutien

étatique aux investissements locaux qui s'inscrivent dans un objectif de transition écologique), qui privilégie le soutien aux actions inscrites dans les PCAET. Face à la raréfaction des financements classiques, la collectivité considère cette intégration comme une opportunité majeure pour avancer sur ses projets agricoles et alimentaires. La dernière version du PCAET havrais a bénéficié de **l'intégration du pôle agriculture et alimentation dès la phase de diagnostic et dans la construction et le suivi des indicateurs**. Deux fiches actions majeures illustrent cet engagement : une première visant à accompagner la transition écologique des agriculteurs, essentielle pour la préservation de l'eau potable, la lutte contre le ruissellement, la biodiversité et la production alimentaire locale. Les mesures opérationnelles incluent un plan de soutien au **développement de filières bio territorialisées** (notamment blé-farine-pain et légumes de plein champ), l'accompagnement du maraîchage via la création d'un espace test agricole et d'une ceinture verte, ainsi qu'un appui financier direct aux exploitants par le **Fonds d'Initiative Local pour l'Agriculture**. La seconde s'articule autour d'un objectif de « Consolider la commercialisation des produits agricoles en circuits courts » en renforçant l'auto-alimentation et la résilience alimentaire du territoire, tout en garantissant l'accessibilité à des produits durables et de qualité. Cela se traduit par la valorisation des circuits courts, la création d'outils de sensibilisation, le soutien à l'implantation d'infrastructures logistiques en lien avec le projet AgriParis Seine, et l'accompagnement de la restauration collective dans le respect de la loi EGALIM.

Métropole européenne de Lille

Le PCAET est piloté par la direction transition énergie climat, qui coordonne un ensemble d'actions spécifiques au secteur agricole, notamment la réduction ciblée de certaines émissions, l'intégration du programme **ClimAgri**, ainsi que des initiatives de végétalisation et de plantation. Les indicateurs agricoles du PCAET sont alimentés par le service agriculture/biodiversité, qui transmet régulièrement ses données pour assurer le suivi des objectifs, dont une réduction de 23 % des émissions agricoles. Le Plan Nature et Eau, rédigé par la même équipe, vient renforcer cette transversalité, notamment à travers des **indicateurs de biodiversité** tels que le nombre d'arbres plantés, le suivi de la végétation ou encore l'inventaire de la faune et la flore locale permis par l'Atlas de la Biodiversité Communale (ABC), avec un partage systématique des données entre services. Le bilan du PCAET s'appuie sur un diagnostic ClimAgri réalisé en 2022, bien que cette évaluation ne soit pas annuelle. Il ressort que le secteur agricole représente 3 % des émissions de gaz à effet de serre et seulement 1 % de l'utilisation des ressources énergétiques du territoire, une part quantitativement faible mais qui nécessite une attention particulière en raison de la spécificité des émissions agricoles, telles que l'ammoniaque. Cette approche intégrée permet d'assurer un suivi rigoureux et une adaptation continue des actions en faveur de la transition écologique et climatique du territoire.

PLANIFICATION

Plans climat (PCAET)

"L'alimentation n'étant pas une compétence en tant que telle pour les intercommunalités, le plan climat est aussi un des leviers qui justifie notre action dans le champ de l'alimentation"

Chargé de mission agriculture et alimentation

Bonnes pratiques

- Institution d'un **axe du PCAET dédié à la production et à la consommation locale** en incluant la production agricole et la consommation alimentaire. Cela permet notamment la valorisation d'actions portées sur les circuits courts et autour des problématiques de logistique.
- **Actions portées de façon commune par le PCAET et le PAT** : si ce ne sont pas des actions précises, ce sont au moins des objectifs communs.
- Coordination entre la phase d'élaboration du PCAET et une **démarche ClimAgri** (dispositif porté par l'ADEME)
- En ce qui concerne les objectifs de développement des énergies renouvelables souvent portés par le PCAET, il peut aussi inclure un objectif de protection de l'activité agricole au sens nourricier pour contrer le risque d'une transformation en activité de production d'énergie.

Facteurs de réussite

- Le PCAET entre dans une **logique de transversalité** et donc de facilitation de cette articulation lorsque le choix de dépasser des logiques d'attribution est fait, un choix politique fort. Il peut par exemple être directement placé sous l'égide du DGS.
- Lien avec les services agriculture et alimentation permettant de faire rentrer l'agriculture dans les thématiques abordées par le PCAET. Cette communication demande une expertise technique qui est portée par les acteurs agricoles locaux (Chambres d'agriculture)
- Connexion avec le PAT (grande complémentarité entre les deux dispositifs). Le PAT constitue souvent une entrée opérationnelle pour les objectifs fixés par le PCAET. Ce dispositif volontaire est moins contraint vis-à-vis de l'ingénierie du PCAET.

Limites

- **Moindres objectifs de décarbonation** associés à l'agriculture face à des postes d'émissions de gaz à effets de serre bien plus conséquents à l'échelle des aires métropolitaines (industries, transports...). Dans la mesure où l'agriculture représente en général peu d'EGES à l'échelle des EPCI et que les EGES liées au reste de la chaîne (transport, transformation, distribution) sont **difficilement quantifiables**, elles sont minimisées dans les objectifs affichés par le PCAET. Pourtant, les particules émises peuvent être le facteur d'un réchauffement climatique plus important (méthane, protoxyde d'azote...).
- L'aspect transversal encore plus important du PCAET peut aussi amener à une **relégation du service agriculture/alimentation**, souvent très éloigné des services en charge de ce plan (énergie, urbanisme, habitat, mobilités).
- La réglementation impose à ces intercommunalités de disposer d'un Plan Climat mais elle n'impose pas la présence de **volets thématiques ciblés**, dont celui du secteur agricole.

Politiques de l'eau

■ Les EPCI jouent un rôle central dans la **gestion intégrée de l'eau**, permettant une mutualisation des moyens et une approche territoriale cohérente. Les métropoles, communautés urbaines et communautés d'agglomération possèdent une compétence obligatoire de gestion de l'eau, comprenant la distribution, l'assainissement des eaux usées mais aussi en ce qui concerne la Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (**GEMAPI**). Elles sont ainsi responsables de l'entretien et aménagement des cours d'eau, la protection et restauration des écosystèmes aquatiques dont notamment au niveau des **zones de captage d'eau** qui se trouvent souvent à proximité ou au sein des surfaces agricoles. Il y a également un axe de travail majeur lié au **ruissellement agricole**, soit l'écoulement d'une eau chargée en sédiment, matières organiques et de matières résiduelles issues de produits épandus sur les surfaces agricoles (intrants, produits phytosanitaires).

Rouen Normandie Métropole

L'objectif commun du **Projet Alimentaire Territorial (PAT)** et de la **stratégie foncière du grand cycle de l'eau** est ambitieux : atteindre 50 % de Surface Agricole Utile (SAU) en agriculture biologique d'ici 2050, alors que ce taux est actuellement inférieur à 5 %. Dans cette dynamique, le Programme Haies 2022-2026 incarne une approche systémique qui relie agriculture, biodiversité et gestion du cycle de l'eau. Sur les 750 km de haies identifiées, la Métropole mobilise 240 000 € pour **densifier les corridors écologiques** dans les zones de cultures intensives, améliorer l'infiltration des eaux pluviales grâce au maillage bocager, et soutenir une **filiale bois-énergie locale** via l'entretien durable des haies. Parallèlement, une étude menée avec l'Université de Rouen vise à mieux caractériser les services écosystémiques rendus par ce réseau végétal, afin de valoriser l'ensemble des bénéfices environnementaux et agricoles associés à ces actions.

Grenoble Alpes Métropole

La métropole a initié la création de **mares tampons en bordure de parcelles** cultivées, ce qui s'inscrit dans une démarche agroécologique visant à améliorer la qualité de l'eau. Le PAiT prévoit d'ailleurs des indicateurs spécifiques pour suivre l'évolution de cette qualité en lien avec les pratiques agricoles. Un projet est en cours pour mettre en place des Paiements pour Services Environnementaux (PSE) en partenariat avec le service de l'eau, en se concentrant sur la zone blanche autour des espaces de captage. Cette initiative permet de contourner l'absence de compétence environnement ou de protection de la biodiversité, tout en renforçant la préservation de la ressource en eau sur le territoire.

Métropole européenne de Lille

La Stratégie Nature et Eau 2024-2035 s'inscrit dans une démarche ambitieuse en fixant des objectifs clairs pour la préservation et la restauration des milieux naturels. Elle prévoit la restauration de 600 km de cours d'eau à l'aide de techniques d'ingénierie écologique, le développement de 170 km de voies vertes reliant zones humides et terres agricoles, ainsi que l'expérimentation de paiements pour services environnementaux avec 200 agriculteurs. Cette approche intègre explicitement les **solutions fondées sur la nature** afin de renforcer la résilience climatique du territoire et de favoriser une gestion durable des ressources naturelles.

Le Havre Seine Métropole

Le Havre Seine Métropole concentre ses actions sur la **protection des captages d'eau potable** qui alimentent 275 000 habitants. Sur un territoire de 450 km², les 14 captages de la collectivité font l'objet d'une attention particulière, avec une priorité donnée à la réduction des pollutions diffuses grâce à des partenariats étroits avec les acteurs agricoles locaux. Même si les dispositifs spécifiquement dédiés à la biodiversité ne sont pas mis en avant, la gestion intégrée des paysages agricoles en périphérie des zones de captage contribue, de façon indirecte, à la préservation des écosystèmes aquatiques et à la qualité de la ressource en eau.

Saint-Etienne Métropole

La métropole fait partie du comité de pilotage d'un **Projet Territorial de Gestion de l'Eau (PTGE)**, un dispositif instauré par l'État pour favoriser une gestion concertée et équilibrée de la ressource en eau à l'échelle locale. Leur objectif principal est de réunir les différents acteurs du territoire afin de trouver collectivement des solutions de partage de l'eau, en respectant certaines priorités, et d'éviter que l'État n'intervienne de manière descendante. La mise en œuvre opérationnelle de ce projet se heurte comme souvent à des difficultés de communication avec les acteurs concernés. En ce qui concerne le PTGE de Saint-Etienne Métropole, qui s'étend sur le bassin versant du Gier, il a été lancé avec comme action phare l'**apport d'eau du Rhône pour l'irrigation**, afin de répondre à un déficit quantitatif que rencontrent les exploitants agricoles. Cette solution, portée en partie par la Chambre d'Agriculture, s'est révélée complexe à réaliser pour des raisons économiques, remettant en question la stratégie initiale. De plus, cette action d'irrigation ne s'inscrit pas dans une logique de transition écologique, mais vise plutôt à maintenir les filières agricoles existantes face au changement climatique. Le projet s'essouffle progressivement : alors qu'il comptait à l'origine plus de 30 agriculteurs engagés, ils ne sont désormais plus qu'une douzaine, sans garantie de poursuite.

Politiques de l'eau

Bonnes pratiques

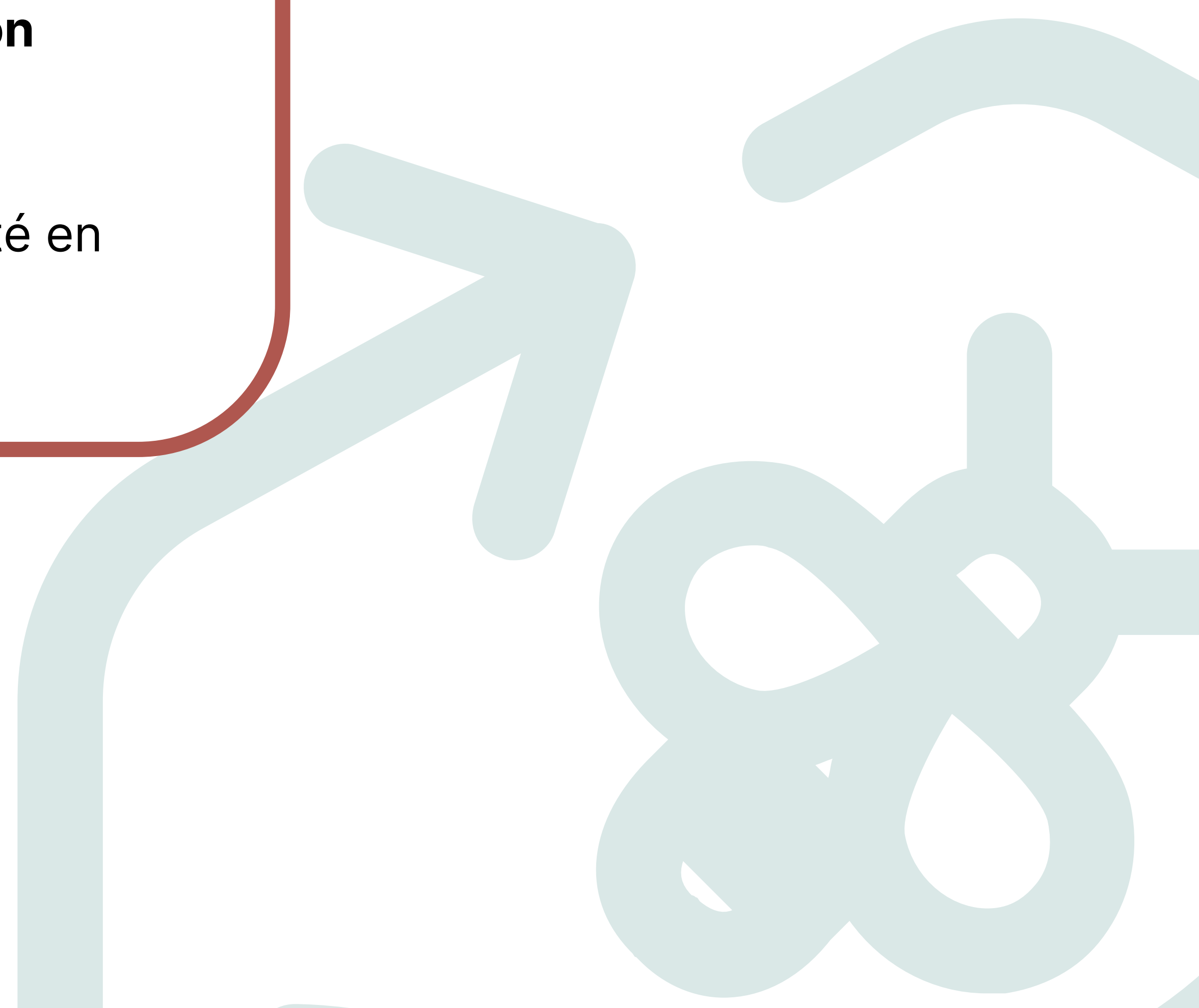
- **Programmes de plantation de haies** associant rétention d'eau, biodiversité et production de bois
- **Incitations financières différenciées** : crédits PAC conditionnés, paiements pour services environnementaux
- **Plateformes de concertation multi-acteurs** intégrant chambres d'agriculture, syndicats de bassin et associations naturalistes.
- **Monitoring scientifique** des impacts hydriques des pratiques agricoles via capteurs et modélisations.

Facteurs de réussite

- **Pérennité des financements** : utilisation combinée de fonds européens (FEDER), agences de l'eau et budgets participatifs
- Approche "gagnant-gagnant" : valorisation économique de la biodiversité via circuits courts ou filières bois-énergie
- Appui technique de proximité : **conseillers agricoles dédiés formés aux enjeux eau-biodiversité**

Limites

- Asymétrie réglementaire entre directives européennes (Directive-cadre sur l'eau, politique agricole commune) et compétences locales limitées en matière de police de l'eau
- Résistance culturelle d'une minorité d'agriculteurs perçue comme une "**écologisation contrainte**"
- **Déficit de connaissances** sur les interactions complexes sol-plante-eau-biodiversité en contexte climatique changeant.



Adopter une stratégie foncière inclusive en faveur de la biodiversité

■ Baux ruraux à clauses environnementales (BRE)

Les baux ruraux à clauses environnementales (BRE) sont des contrats de location de terres agricoles intégrant des **engagements spécifiques en faveur de l'environnement**. De plus en plus d'intercommunalités recourent à ce dispositif pour concilier activité agricole et préservation des milieux naturels sur leur territoire. Concrètement, le bail rural classique est enrichi de clauses précisant des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement, telles que la **limitation des intrants** chimiques, la **préservation des haies**, la **gestion durable des prairies** ou encore la **protection de zones humides**. Ces clauses sont négociées entre le propriétaire (souvent la collectivité) et l'exploitant, puis inscrites dans le bail, ce qui les rend juridiquement contraignantes pendant toute la durée du contrat. À ce titre, il existe un cahier des charges universel comprenant **16 clauses** environnementales possibles, parmi lesquelles figurent, par exemple, le non-retournement des prairies, la limitation des apports en fertilisants ou l'interdiction de l'irrigation. Ce cadre permet d'assurer une gestion durable des terres louées, tout en garantissant la **sécurité juridique de l'exploitant agricole** et la préservation de la biodiversité locale.

La **Métropole Européenne de Lille** (MEL) fait partie des collectivités pionnières dans la mise en place de baux ruraux environnementaux (BRE), une démarche initiée en réponse à l'urbanisation croissante du territoire et à la difficulté pour les agriculteurs d'accéder à la propriété. Les BRE s'inscrivent dans une stratégie agricole globale visant à réduire les occupations précaires et à promouvoir des pratiques agricoles durables. Cette dynamique a été renforcée par la reconnaissance «Territoire Engagé pour la Nature » de la métropole. À ce jour, 209 parcelles, soit 95 hectares, sont concernées par un BRE, avec l'objectif d'étendre ce dispositif à 90 hectares supplémentaires d'ici la fin de l'année 2025.

Les retours des agriculteurs bénéficiaires sont très positifs, ceux-ci se montrant volontaires pour adopter des pratiques agroécologiques à moindre coût, d'autant plus que les premiers niveaux d'engagement sont facilement accessibles. Par exemple, le simple maintien des éléments existants à fort potentiel écologique permet une réduction de fermage de 20 % (niveau 1), tandis que l'association de cultures en Agriculture Biologique et le retravail du sol ouvre droit à une réduction de 80 % (niveau 5). La MEL reste cependant vigilante quant à la motivation réelle des agriculteurs à s'inscrire dans une logique de transition, le respect des clauses étant indispensable sous peine de rupture du

bail, bien qu'aucune rupture n'ait été constatée à ce jour, preuve que le dispositif fonctionne conformément à ses objectifs.

La mise en œuvre des BRE a nécessité de rompre l'ensemble des contrats d'occupation précaires, ce qui a impliqué un engagement politique fort, notamment du vice-président en charge du dossier. Cette démarche a pu susciter des craintes chez certains agriculteurs, nécessitant l'intervention de la SAFER comme intermédiaire. Après cette phase transitoire, les agriculteurs ont pu signer directement les nouveaux baux. La métropole prévoit également un passage automatique d'un bail classique à un BRE au bout de neuf ans de location, tout en laissant le temps aux agriculteurs de réfléchir au contenu des nouveaux baux. Certains exploitants ont même sollicité d'eux-mêmes la mise en place d'un BRE.

■ Le cas émergent des obligations réelles environnementales (ORE)

Les Obligations Réelles Environnementales (ORE) constituent un outil juridique innovant permettant d'inscrire de manière durable des engagements en faveur de l'environnement directement sur un foncier. Ces engagements, liés à la parcelle et non à la personne, sont ainsi **transmis automatiquement en cas de changement de propriétaire ou d'exploitant**, garantissant la pérennité des actions entreprises. Les ORE favorisent la coexistence harmonieuse entre activités agricoles et préservation des milieux naturels, en offrant un cadre contractuel souple et adaptable à de nombreux enjeux environnementaux. Leur finalité est de permettre le maintien, la gestion ou la restauration de la biodiversité sur le long terme, avec des **engagements pouvant aller jusqu'à 99 ans**. Toutefois, malgré leurs atouts, les ORE restent encore peu employées sur le terrain. Leur déploiement nécessite une **meilleure formation et une sensibilisation accrue des techniciens** des intercommunalités, afin de lever les freins à leur utilisation et d'en faire un levier efficace pour la protection de l'environnement.



Adopter une stratégie foncière inclusive en faveur de la biodiversité

Les intercommunalités étudiées ne mettant pas forcément en place des dispositifs comme les BRE ou les ORE, elles peuvent adopter des stratégies foncières différentes pour œuvrer dans le sens d'une articulation entre agriculture et biodiversité. D'autres types de contrats peuvent être mis en place sur des parcelles agricoles, à l'instar de **Rouen Normandie Métropole** où sont engagés des **prêts à usage**, une démarche jugée efficace mais qui repose essentiellement sur des contrats d'ordre moral et donc un rapport de confiance avec les agriculteurs pour qu'ils mettent en place des pratiques durables sur le plan écologique. Il est également possible d'utiliser les terrains appartenant à l'EPCI présents en zones à urbaniser par le biais de **prises à disposition gratuites** associées à un cahier des charges stricte (**Grenoble Alpes Métropole**) ou encore transformer temporairement ces terrains en espaces test agricoles (**Douais Agglo**).

Dans une logique de transversalité, c'est en fonction des compétences des différents services de l'EPCI en matière de gestion du foncier que la stratégie peut varier. Dans le cas de **Rouen Normandie Métropole**, la direction adjointe à l'environnement dispose d'une compétence particulière qui lui permet d'acquérir du foncier agricole pour des motifs de protection de l'environnement, contrairement au service agriculture qui n'a pas cette compétence obligatoire. L'acquisition de foncier agricole peut ainsi être justifiée par la protection de la biodiversité ou de la ressource en eau, cette dernière étant une compétence de la métropole pour garantir un accès qualitatif à l'eau sur tout le territoire. Une fois propriétaire, la métropole peut gérer les exploitations, imposer l'installation en agriculture biologique dans certains cas, et attribuer les parcelles via un comité d'attribution, avec un cahier des charges en cours d'élaboration. La métropole travaille également avec le comité technique de la **SAFER**, qui a le dernier mot sur les attributions. Un terrain d'entente a été trouvé sur le cahier des charges, en concertation avec des acteurs du monde agricole qui veillent à ce que les mesures ne soient pas trop restrictives et ne compromettent pas la rentabilité des exploitations.

Bonnes pratiques

- Mise en place d'un cahier des charges incluant des **mesures agro-environnementales a minima** (protection des éléments naturels pré-existants sur les parcelles).
- Adaptation de la durée du bail : privilégier des baux longs (jusqu'à 30 ans) pour garantir l'**effet durable des mesures environnementales** et la sécurisation des engagements.
- **Transformation automatique** des anciens baux ruraux conventionnels en BRE lors de leur renouvellement
- Certaines collectivités s'assurent de la mise en place d'un **accompagnement technique** : proposer un suivi et un appui aux exploitants pour la **mise en œuvre des clauses et l'évaluation des résultats**.

Facteurs de réussite

- **Concertation et dialogue entre bailleur (collectivité) et preneur (agriculteur)** pour garantir l'acceptabilité et l'adéquation des clauses.
- **Accompagnement et formation des acteurs** (collectivités, exploitants, conseillers) sur le contenu et la portée des clauses environnementales.
- **Suivi et évaluation réguliers** des pratiques et de leurs impacts environnementaux, permettant d'ajuster les modalités en cours de bail.
- Mobilisation de **dispositifs complémentaires** (aides, paiements pour services environnementaux, conventions SAFER) pour renforcer l'attractivité du dispositif.

Limites

- **Acceptabilité limitée** par certains exploitants ou syndicats agricoles, qui perçoivent parfois ces baux comme contraignants ou pénalisant
- Complexité de rédaction et de suivi : nécessité d'une **ingénierie juridique et technique** pointue pour rédiger, mettre en œuvre et contrôler les clauses.
- Durée d'effet environnemental limitée si le bail n'est pas suffisamment long ou si les clauses sont trop générales.
- **Risques de contentieux** en cas de désaccord sur l'interprétation ou la mise en œuvre des clauses, pouvant décourager les parties.



Donner une valeur économique à la biodiversité pour garantir sa valorisation

■ Paiements pour services environnementaux

Ces dispositifs économiques permettent à une collectivité de rémunérer des acteurs locaux pour des actions qui préservent ou restaurent des services écosystémiques essentiels à la société, tels que la qualité de l'eau, la biodiversité ou la protection des paysages. Pour les EPCI disposant de compétences en eau ou environnement, ces dispositifs s'intègrent dans des projets territoriaux visant à atteindre des objectifs environnementaux précis, en soutenant financièrement les pratiques vertueuses de certains agriculteurs.

Dans le cadre du PAT du **Havre Seine Métropole**, mais porté par la direction du Cycle de l'eau, un dispositif de Paiement pour Services Environnementaux (PSE) Herbes a été mis en place afin de soutenir le maintien des prairies permanentes. Ce PSE, financé à 100 % par l'Agence de l'eau Seine-Normandie, bénéficie actuellement à 132 agriculteurs pour un montant total de 2,4 millions d'euros. Fort de ce succès, une volonté affirmée existe de généraliser ce type de PSE à l'échelle du bassin fluvial dans le cadre du projet AgriParis Seine.

■ Entre biodiversité et santé

Douaisis Agglo travaille actuellement à la mise en place d'un système inédit de Paiement pour Services Environnementaux (PSE), dont l'ambition dépasse la seule préservation de l'environnement. Ce dispositif novateur vise à élargir les bénéfices de l'agroécologie en intégrant explicitement la **santé des habitants** du territoire parmi ses objectifs. En associant le service environnement, Douaisis Agglo cherche à favoriser des pratiques agricoles durables qui améliorent la qualité de l'eau, de l'air et des sols, tout en réduisant l'exposition des populations aux pesticides et autres polluants. Ce projet est financé par un Appel à projets du **Programme National pour l'Alimentation** (PNA), qui soutient les initiatives innovantes en faveur d'une alimentation saine, durable et accessible, ainsi que par un fonds issu du **Plan Régional Santé Environnement 4** (PRSE4), programme qui encourage la prise en compte des enjeux sanitaires dans les politiques publiques locales. En s'appuyant sur ces leviers, Douaisis Agglo souhaite démontrer que l'agroécologie peut avoir des retombées positives directes sur la santé publique, en favorisant la production d'aliments de qualité, en limitant les pollutions diffuses et en renforçant la résilience des écosystèmes locaux. Ce projet s'inscrit dans la dynamique nationale de transition agroécologique et de promotion des synergies entre agriculture, environnement et santé, et pourrait servir de modèle pour d'autres territoires cherchant à articuler politiques agricoles et politiques de santé environnementale.

■ Crédits carbone : le cas de Carbolocal

Le Havre Seine Métropole a lancé un dispositif innovant baptisé Carbolocal, qui encourage les entreprises locales à financer la plantation de haies et d'arbres, sous la supervision de la collectivité et du secteur agricole. Ce programme s'inscrit dans une démarche de compensation des émissions de gaz à effet de serre des entreprises et favorise la reconstitution du bocage normand, tout en contribuant à la séquestration du carbone et à la sensibilisation des acteurs économiques. Après une phase d'expérimentation en 2022 ayant permis la plantation de 6 kilomètres de haies et la séquestration de 560 tonnes équivalent pétrole, la dernière campagne menée à l'automne 2024 et l'hiver 2025 a permis, en collaboration avec 18 agriculteurs, la plantation de 12 kilomètres supplémentaires, illustrant l'engagement croissant du territoire en faveur de la transition écologique.

"Les paiements pour services environnementaux sont un super dispositif, très rémunérateur pour les agriculteurs mais aussi très chronophage et énergivore pour les collectivités, ce qui fait qu'il faut énormément de moyens pour réussir à mettre en œuvre un dispositif de la sorte"

Chargé de mission agriculture et alimentation

Les incitations économiques participent à la valorisation économique de la biodiversité en rémunérant des services écosystémiques qui ne trouvent pas de débouché sur le marché classique, leur déploiement nécessite une ingénierie financière complexe et des enveloppes budgétaires conséquentes.

Donner une valeur économique à la biodiversité pour garantir sa valorisation

■ L'adaptation à un cadre réglementaire contraignant

De 2016 à 2022, le PAEC (Projet Agro-Environnemental et Climatique) a été mis en œuvre par Saint-Étienne Métropole et le Syndicat Mixte d'Aménagement des Gorges de la Loire, avec pour ambition de promouvoir une agriculture respectueuse de l'environnement, notamment dans les zones à forts enjeux pour l'eau et la biodiversité. Doté d'un budget de 10 000 euros par an sur cinq ans, il permettait aux agriculteurs de bénéficier d'un accompagnement personnalisé, de financements et de conseils pour adapter leurs pratiques. Cependant, faute de moyens et de portage, le dispositif n'a pas été reconduit après 2022. En 2024, une enveloppe de 100 000 euros a été attribuée, mais la logistique d'intervention et les modalités de subvention ont profondément changé, révélant un manque de cohérence territoriale, notamment à travers une carte des MAEC (Mesures Agro-Environnementales et Climatiques) peu adaptée. Les mesures, souvent micro-localisées et peu rémunératrices (parfois à peine 500 euros annuels), n'ont pas suscité l'intérêt des agriculteurs concernés.

Si la première programmation des MAEC avait rencontré un franc succès, la seconde, reprise en main par l'État, a été décevante : la réduction drastique des budgets, faute d'arbitrage et de financements suffisants, a conduit à des résultats insatisfaisants, en particulier pour les territoires dépendant exclusivement des fonds étatiques. Face à ces limites, la métropole explore de nouveaux outils, tels que les paiements pour services environnementaux (PSE), avec un projet pilote déjà lancé sur un bassin versant ciblant l'érosion, en partenariat avec le Parc naturel régional du Pilat.

La récente évolution législative au 1er janvier 2025 aux EPCI le montage d'un PSE, leur permettant de gagner en autonomie par rapport à d'autres partenaires comme les agences de l'eau, ce qui ouvre de nouvelles perspectives. Toutefois, l'octroi d'aides environnementales demeure complexe, notamment en raison du régime de minimis, dont la gestion sur trois ans glissants reste peu adaptée aux besoins des collectivités malgré l'augmentation récente des seuils. C'est pourquoi l'attention se porte désormais vers un régime cadre exempté, similaire à celui des agences de l'eau, qui offrirait plus de flexibilité et de simplicité, tout en permettant des interventions plus cohérentes et substantielles à l'échelle territoriale, dans le respect des règles européennes de concurrence.

Bonnes pratiques

- Etablissement de PSE **conjointement avec d'autres services de l'EPCI** (eau, foncier, environnement) ou avec d'autres structures publiques avec un fonctionnement financier plus adéquat (**agences de l'eau**) : cela permet de **détourner l'absence de compétence biodiversité** en couplant différentes thématiques de justification des PSE
- PSE : Mise en place de PSE également inscrits dans une logique de transversalité avec l'intégration d'objectifs liés à la santé humaine. Ceci s'inscrit dans une logique de connexion évidente entre santé des systèmes agricoles, santé des écosystèmes et santé des populations (logique *One Health*).

Facteurs de réussite

- Montage financier et sollicitation de différents fonds de subvention, avec majoritairement une **mise à contributions des fonds FEADER** (entretien des haies, entretien de mares, maintien des prairies..)
- **Communication** autour de ces incitations économiques par l'EPCI et les acteurs locaux du secteur agricole
- **Accompagnement technique** des agriculteurs pour le montage des dossiers de PSE

Limites

- La mise en place de PSE nécessite une **enveloppe financière conséquente** ou bien une articulation complexe avec d'autres sources de financements qui ne sont pas forcément dédiés à la transition écologique et qui n'en font ainsi pas une priorité.
- les PSE comme les BRE sont à considérer comme des leviers à disposition des collectivités locales pour participer à une transition agroécologique, et **non comme une réponse directe aux enjeux de juste rémunération** des agriculteurs, dépendants d'autres facteurs.

Assurer un suivi de l'articulation entre pratiques agricoles et sauvegarde de la biodiversité

- Les intercommunalités jouent enfin un rôle central dans la mise en place de dispositifs de suivi et d'évaluation. Ces outils, fondés sur des indicateurs précis et adaptés, permettent d'**objectiver l'impact des politiques agricoles** locales sur la biodiversité, d'**accompagner les agriculteurs dans l'évolution de leurs pratiques** et de garantir une **cohérence entre développement agricole et préservation des écosystèmes**.

Les territoires étudiés s'appuient sur une diversité d'indicateurs pour suivre l'évolution des pratiques agricoles et leur impact sur la biodiversité :

- certifications environnementales
- surfaces en Agriculture biologique
- présence de corridors écologiques
- qualité de l'eau et des sols
- densité du réseau bocager
- présence d'espèces bio-indicatrices

La mobilisation de technologies innovantes, telles que la télédétection satellitaire ou le LiDAR, permet d'améliorer la précision et la régularité du suivi des couverts végétaux et des corridors écologiques, comme le montrent les démarches de **Saint-Étienne Métropole** et **Douaisis Agglo**. L'exploitation de ces données est souvent complétée par des enquêtes auprès des exploitants ou des panels consommateurs, afin de croiser les perceptions et les pratiques. Par ailleurs, l'implication de comités scientifiques pluridisciplinaires (**Rouen, Grenoble**) ou de laboratoires de recherche (**Saint-Étienne Métropole**) garantit la robustesse des analyses et la pertinence des indicateurs retenus, tout en facilitant la diffusion des résultats auprès des acteurs locaux.

La co-construction d'indicateurs pertinents avec les partenaires locaux demeure un enjeu central, mais se heurte fréquemment à des difficultés d'accès aux données ou à des coûts élevés d'études. Certaines collectivités, comme **Le Havre Seine Métropole**, privilégient alors des indicateurs qu'elles peuvent renseigner elles-mêmes, au risque de limiter la portée collective ou l'ambition de leur démarche. De plus, la pression réglementaire peut conduire à privilégier des indicateurs de diagnostic territorial qui ne reflètent pas toujours l'impact réel des politiques locales sur la biodiversité.

"Je trouve qu'on confond souvent les chiffres de diagnostic avec des indicateurs d'évaluation des politiques publiques"

Chargé de mission agriculture et alimentation

Bonnes pratiques

- Faire reposer le suivi des politiques publiques et des projets associés en utilisant des **outils hybrides combinant high-tech et terrain**
- La mise en place de **dispositifs participatifs** permettant d'ouvrir le suivi à un public élargi, comprenant acteurs du secteur agricoles et acteurs de l'environnement
- **Intégration** d'impératifs de suivi **dans les documents stratégiques**

Facteurs de réussite

- Mise en place d'**indicateurs de biodiversité**, qui ne sont pas obligatoires dans des dispositifs comme les PAT
- **Mutualisation des budgets** de différents services pour la mise en place de tels outils de suivi
- Création de **centres de ressources ou d'observatoires** sur les bio-indicateurs agricoles
- Base de données ouverte sur les **pratiques culturelles vertueuses**
- Collaboration avec des **structures de suivi extérieures** à l'EPCI (observatoires régionales de la biodiversité)

Limites

- **Hétérogénéité des protocoles** entre les différents territoires limitant les comparaisons
- **Décalage temporel** entre actions, calendrier politique et effets mesurables (ex : 5 ans pour l'impact des haies sur la microfaune)
- **Coût élevé** des technologies de monitoring et de suivi technique en général pour petites collectivités
- Réticences patronales à **partager les données agronomiques**
- **Absence de cadre national** pour l'évaluation biodiversité dans les PAT

Vers une approche systémique de l'articulation agriculture-biodiversité ?

■ L'analyse comparative des six territoires étudiés révèle que l'articulation entre politiques agricoles et protection de la biodiversité constitue un enjeu majeur pour les intercommunalités françaises. Malgré l'absence de compétences explicites en matière de biodiversité, ces collectivités développent des stratégies innovantes en mobilisant leurs leviers d'action indirects, notamment à travers la clause générale de compétences et les outils contractuels comme les PCAET ou les contrats de bail rural. Cette démarche s'inscrit dans une logique de co-responsabilité multiniveaux qui dépasse le cadre centralisateur traditionnel français.

L'étude met en évidence plusieurs conditions essentielles à la réussite de cette articulation. Le découplage administratif apparaît comme un prérequis fondamental, qu'il s'agisse de la fusion des services agriculture et biodiversité au sein d'une même direction ou de la mise en place de cercles inter-services structurés et pérennes. L'implication politique forte des élus, conjuguée à une communication efficace entre les différentes délégations, constitue un autre facteur déterminant. La coopération multi-acteurs, intégrant dans les instances de décision les représentants du monde agricole et de la protection de l'environnement, favorise l'émergence d'arènes de discussion communes difficiles à trouver en dehors du cadre public.

Les intercommunalités étudiées déploient une palette d'outils adaptés à leurs spécificités territoriales. Les programmes d'action "Territoires Engagés pour la Nature" offrent un cadre structurant, bien que leur efficacité dépende de l'intégration effective des enjeux agricoles dans les plans d'action. Les Projets Alimentaires Territoriaux se révèlent particulièrement pertinents pour cette articulation, permettant une approche systémique qui intègre les acteurs de l'ensemble de la chaîne alimentaire. Les PCAET constituent également des leviers importants, notamment en justifiant l'action publique dans le domaine alimentaire malgré l'absence de compétence institutionnelle explicite. Les politiques de l'eau offrent des opportunités concrètes d'intervention, particulièrement autour de la protection des captages et de la gestion des milieux aquatiques.

L'émergence d'outils innovants comme les baux ruraux à clauses environnementales et les paiements pour services environnementaux témoigne de la créativité des territoires. Ces dispositifs permettent de dépasser la perception de la biodiversité comme contrainte réglementaire pour en faire un levier économique au service des agriculteurs. Les PSE, bien que chronophages pour les collectivités, offrent une rémunération attractive aux agriculteurs et contribuent à la valorisation économique des services écosystémiques.

Malgré ces avancées, plusieurs obstacles demeurent. La structuration administrative en silos continue de freiner l'intégration des politiques, particulièrement lorsque les services concernés dépendent de directions séparées. Le turn-over politique peut compromettre l'inscription progressive de cette articulation dans les services intercommunaux, ce qui en fait un enjeu majeur à la veille des élections municipales de mars 2026. La question des compétences juridiques reste également problématique, la protection de la biodiversité n'étant pas une compétence intercommunale. Les moyens humains et financiers limités constituent un frein récurrent, particulièrement pour la mise en œuvre de dispositifs complexes dans leur montage et leur pérennisation.

Pour favoriser la diffusion de ces bonnes pratiques, plusieurs orientations se dégagent. Il convient d'abord de renforcer la formation et la sensibilisation des élus et des techniciens aux enjeux de cette articulation. La coopération inter-territoriale doit être encouragée pour mutualiser les expériences et généraliser les approches à une échelle plus large. Le développement d'outils de suivi et d'évaluation spécifiques permettrait de mieux mesurer l'impact des politiques mises en œuvre. Enfin, la valorisation économique de la biodiversité doit être renforcée pour transformer cette articulation en opportunité économique plutôt qu'en contrainte.

Cette étude démontre que, malgré les contraintes juridiques et administratives, les intercommunalités françaises inventent au quotidien des solutions pour réconcilier agriculture et protection de la biodiversité. Ces innovations territoriales préfigurent sans doute les évolutions futures des politiques publiques locales face aux défis environnementaux contemporains.



Nous tenons à remercier vivement l'ensemble des techniciens des territoires d'étude qui ont accepté de partager leur expérience et leur expertise lors des entretiens menés dans le cadre de cette étude. Leur disponibilité, la richesse de leurs témoignages et la qualité de leurs analyses ont été essentielles à la compréhension fine des dynamiques locales et à la réussite de ce travail.

Nous remercions également Sébastien Flores et Antoine Villar, nos interlocuteurs de l'Office français de la biodiversité, partenaire et financeur de cette étude. Leur soutien et leurs conseils avisés ont grandement contribué à la qualité et à la pertinence de ce travail.

Réalisation de l'étude : Noémie Petrelle

Encadrement de l'étude : Florent Yann Lardic et Paul Mazerand

Mise en page : Noémie Petrelle

Mai 2025, Terres en villes.



*Une étude réalisée en partenariat avec
l'Office Français de la Biodiversité*

