Une agriculture multifonctionnelle dans le projet urbain : quelle reconnaissance, quelle gouvernance ?

Multi-functional agriculture in the urban land management/urban policy: acknowledgment and governance by the local (rural and urban) stakeholders

Duvernoy I. Jarrige F. Moustier P. Serrano J. 2004.

Duvernoy I., INRA-SAD, UR Sicomor. BP 27. 31326 Castanet-Tolosan cedex.
duvernoy@toulouse.inra.fr

Jarrige F. ENSAM-UMR Innovation. 2 place Viala. 34060 Montpellier cedex 1

jarrige@ensam.inra.fr
Moustier Paule, Cirad
moustier@fpt.vn

Serrano, J, Ecole Polytechnique de l'Université de Tours, Département aménagement, parc Grandmont, 37200 Touurs

serrano@univ-tour.fr

Résumé

La reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture et sa mise en œuvre explicite dans des projets de développement (urbains ou agricoles) se traduit par des changements dans la gouvernance de ces projets. En s'appuyant sur des études de cas dans différents pays, cet article traite plus spécifiquement des modes d'intégration de l'agriculture aux projets urbains. Dans ce cas, le contenu des projets d'aménagement ainsi que le processus de décision sont modifiés. La prise de décision se complexifie avec l'émergence de nouvelles parties prenantes et le développement des procédures de concertation. Les modes de reconnaissance d'une agriculture urbaine et périurbaine multifonctionnelle et les éléments de la légitimité d'une action publique locale sur cette agriculture sont tout d'abord présentés. La traduction de cette reconnaissance dans la politique d'aménagement (documents d'urbanisme) est abordée. Enfin, nous présentons les acteurs et processus impliqués dans les négociations. C'est dans cette dernière partie que nous analyserons comment la profession agricole participe à l'aménagement des espaces ouverts de la ville.

Abstract

The recognition of the multi-functional character of agriculture and its translation in development projects change the local governance of these projects. Through various international study cases, this paper presents the ways of implication agriculture in urban management projects. In these projects, the arena of decisions changes with new stakeholders and new concertation procedures. At first, we will present how the multifunctionality of urban and peri-urban agriculture is recognized and what is the legitimity of this type of agriculture in local public policies. . In a second part, we will present the translation of urban agriculture functions in town planning documents. In the last part of this paper, we will present the different stakeholders involved in those projects, focusing on the agricultural trade.

Introduction

La multifonctionnalité de l'agriculture n'est pas une nouveauté en soi puisque l'agriculture a toujours assuré plusieurs fonctions. Mais ce qui a évolué avec le temps, c'est la reconnaissance de cette multifonctionnalité et sa mise en œuvre explicite dans des projets de développement (urbains ou agricoles). Or la reconnaissance de la multifonctionnalité change la donne en matière de gouvernance. Le contenu des projets d'aménagement ainsi que le processus de décision sont modifiés. La prise de décision se complexifie avec l'émergence de nouvelles parties prenantes et le développement des procédures de concertation.

Cet article traite des modes d'intégration de l'agriculture aux projets urbains. La reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture et les éléments de la légitimité d'une action publique sur l'agriculture sont tout d'abord présentés. Puis la traduction de cette

reconnaissance dans la politique d'aménagement (documents d'urbanisme) est abordée. Pour cela, nous traitons tout d'abord de l'échelle des décisions, puis des représentations des acteurs de la ville sur l'agriculture : quelles sont les représentations de l'agriculture, et des espaces ouverts, qui sont proposées comme justifications des décisions d'urbanisme qui préservent ou affectent les espaces et les activités agricoles ? Enfin, nous présenterons les acteurs et processus impliqués dans les négociations. C'est dans cette dernière partie que nous analyserons en particulier comment la profession agricole participe à l'aménagement des espaces ouverts de la ville. Divers cas étudiés au Nord comme au Sud illustreront nos propos.

1. La reconnaissance d'une agriculture urbaine multifonctionnelle

C'est avec la remise en cause des modèles productivistes et l'attention accrue pour les problèmes d'environnement que de nouvelles légitimations de l'activité agricole ont été mises en avant, au-delà de la production de denrées alimentaires : production de paysage, emploi, traitement de déchets, production de biocarburants, etc… En France, ce sont les nouvelles fonctions de l'agriculture et des espaces ruraux qui ont été débattues tout d'abord (Allaire, Hubert, Langlet, 1996) avant l'apparition du terme multifonctionnalité. Cette multifonctionnalité est soutenue financièrement par l'Etat à travers les CTE puis dans une mesure moindre les CAD. Dans les autres pays du nord, des politiques comparables sont en œuvre. Ces changements de légitimation de l'activité agricole sur un territoire entraînent des changements dans les projets de développement agricole : émergence et reconnaissance des fonctions environnementales de l'agriculture, projets de gestion concertée associant plusieurs institutions, dont les membres sont porteurs de représentations différentes (voire conflictuelles) de l'agriculture : chasseurs, éleveurs, forestiers etc. En milieu urbain, les nouvelles fonctions de l'agriculture prises en compte par les décideurs sont principalement paysagères : tampon contre l'urbanisation, espaces de promenade ; des produits identitaires peuvent être mis en avant (vins d'appellation « Grès de Montpellier ») ; parfois également la fonction sociale des jardins urbains est valorisée.

Si dans les pays du sud la production de denrées alimentaires est toujours une préoccupation forte des états, l'urbanisation rapide pose de plus en plus d'autres problèmes auxquels une agriculture multifonctionnelle peut apporter une réponse : les urbains sont en effet attachés à conserver des espaces verts, à la fois comme lieux récréatifs et patrimoniaux, dans un contexte d'urbanisation très mal maîtrisée en termes de transactions foncières. De nombreux projets et ONG mettent par ailleurs en avant le rôle des espaces cultivés pour l'emploi et la sécurité alimentaire de populations défavorisées (UNDP, 1996).

Ainsi, l'agriculture urbaine est de plus en plus reconnue dans sa production de biens publics (paysage, insertion), c'est-à-dire des biens caractérisés par la non-possibilité d'exclusion des usagers, ce qui rend leur prise en charge non rentable pour le secteur privé. Par rapport à d'autres « producteurs de paysage », comme les parcs et espaces verts publics, l'agriculture présente l'avantage de voir ses coûts partiellement pris en charge par le marché, grâce à sa fonction productive marchande (essentiellement en biens alimentaires). La multifonctionnalité de l'agriculture urbaine la rend donc « économique » comme producteur de biens publics (Moustier, 2003). La multifonctionnalité de l'agriculture rend l'intervention publique légitime, mais également complexe, notamment parce que l'agriculture génère aussi des externalités négatives (pollutions, bruits), et qu'elle est mise en œuvre par des acteurs aux profils et intérêts divers.

2. De nouvelles échelles de décision

En France, une série de lois, à partir des lois de décentralisation, a rapproché l'urbanisme et la planification urbaine du niveau local. Ces changements d'échelle ont eu des conséquences sur les systèmes d'acteurs qui prennent les décisions d'urbanisme (de l'Etat à des collectifs locaux d'acteurs). Les lois les plus récentes - loi sur le **Renforcement de la Coopération Intercommunale** (1999) et loi **Solidarité et le Renouvellement Urbain** (SRU, 2000) - visent à promouvoir une harmonisation à l'échelle intercommunale des politiques de

gestion et d'aménagement. Les EPCI (établissements publics de coopération intercommunale) se voient ainsi dotés de l'aménagement territorial et de la planification intercommunale via notamment les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT). Outre la mise en cohérence de leurs politiques d'aménagement, ces procédures imposent aux élus locaux une intégration des dimensions paysagères et des activités agricoles à leur projet, qui doit de plus s'inscrire dans une perspective de développement durable. On retrouve ce principe dans la loi **d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire** (1999) qui inscrit le développement durable comme principe des politiques d'aménagement.

Ces nouveaux cadres institutionnels que sont les intercommunalités, compétentes en termes d'aménagement du territoire, réunissent des territoires urbains et périurbains (donc péri-ruraux) dont le développement est désormais pensé de façon conjointe. Le champ du développement de la ville s'en trouve élargi, avec le traitement de la nature en ville, le positionnement de communes périurbaines comme lieu de tourisme de proximité à partir d'éléments patrimoniaux ruraux et d'infrastructures de petite randonnée (chemins ruraux etc.).

Dans les pays du sud, on assiste également à un processus de décentralisation, souvent sous la pression des institutions internationales dans les années 1990s. Au Vietnam, les deux villes principales ont le statut de province, comportant des districts urbains et ruraux, et le développement de la province est géré par le comité populaire de la ville, qui n'est pas sous dépendance hiérarchique du gouvernement. En Argentine, les lois de décentralisation ont également donné une autonomie d'action aux municipalités qui ont en charge des territoires urbains et ruraux, ce qui les conduit désormais à s'impliquer dans le développement agricole (Duvernoy, Albaladejo, 2003).

Les nouveaux cadres institutionnels font clairement entrer l'agriculture dans le projet urbain et posent la question de sa durabilité. Pour l'élaboration des documents d'urbanisme - SCOT à l'échelle intercommunale et plan local d'urbanisme (PLU) à l'échelle communale - la représentation du monde agricole est assurée par la chambre d'agriculture départementale, avec un rôle consultatif. D'autres institutions agricoles sont susceptibles d'être consultées sur certains points précis, par exemples l'INAO (Institut National des Appellations d'Origine) et les syndicats de cru sur la protection de zones d'AOC viticoles. Mais la représentation officielle des divers intérêts du monde agricole dans les processus de planification territoriale demeure limitée, alors que la loi d'orientation de 1999 assure une plus grande diversité au sein des instances agricoles : présence des syndicats minoritaires représentatifs, d'associations de consommateurs et de défenseurs de la nature dans les Commissions Départementales d'Orientation de l'Agriculture.

Notons que le projet de nouvelle **loi rurale** porte attention au devenir des espaces périurbains et envisage de doter les conseils régionaux d'un droit de préemption pour réguler les usages du foncier. L'intervention des SAFER (Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural) dans la régulation du marché foncier agricole, traditionnelle en zones rurales et progressivement développée dans les espaces périurbains, se voit questionnée.

L'articulation entre ces différents textes de lois constitue un nouveau cadre institutionnel d'élaboration des politiques locales pour les acteurs (en particulier les élus locaux), encore fortement ancrés dans la logique communale, avec la maîtrise municipale de l'urbanisation depuis la décentralisation. En matière d'élaboration des politiques territoriales intercommunales, on est dans une phase expérimentale, où les recompositions sont en cours entre les différents acteurs. Les nouveaux systèmes de décision pour l'élaboration des projets de territoire se mettent en place. Les questions soulevées portent sur l'évolution de la gouvernance territoriale : entre centralité et subsidiarité, quelle est la bonne échelle de fonctionnement de la démocratie représentative[1] ? Qu'en est-il dans ces nouvelles

[1] Sachant de plus que les décideurs des EPCI sont élus indirectement (délégués par les conseils municipaux des communes adhérentes), l'élargissement des compétences des intercommunalités soulève des questions de légitimité de la démocratie représentative.

procédures de la démocratie participative ? Les processus de planification territoriale doivent désormais intégrer une dimension de concertation : comment celle-ci est-elle mise en œuvre dans les pratiques effectives ? Enfin, si les dispositifs réglementaires intègrent peu à peu les mutations sociales en matière d'aménagement du territoire, le cadre institutionnel – dont la vocation première demeure l'administration territoriale - ne saurait fournir les solutions à toutes les tensions, voire aux conflits susceptibles de concerner l'agriculture dans les territoires périurbains. De même qu'il peut exister, hors du cadre des politiques publiques, des dynamiques de projet impliquant les agriculteurs.

En termes de relations entre l'agriculture et la ville, ces éléments de contexte ont plusieurs conséquences :

- d'une part, les espaces agricoles (et plus largement les espaces ouverts) sont désormais identifiés comme un lieu d'exercice de l'urbanisme, et plus largement de la planification urbaine,
- d'autre part, la profession agricole négocie la légitimité de l'exercice de l'activité agricole et de sa place (spatiale) de plus en plus à une échelle locale, notamment celle où se prennent les décisions d'urbanisme.

Si le cadre réglementaire impose de nouvelles contraintes pour l'élaboration des documents d'urbanisme – intercommunalité, développement durable, concertation – ceux-ci doivent toujours répondre aux problématiques d'aménagement très concrètes de la planification territoriale : gestion de l'habitat et de l'urbanisation, réalisation d'infrastructures (transport, communications, adduction d'eau, assainissement, déchets, etc…), offre de services (écoles, équipements sportif et de loisirs). Ces exigences prioritaires continuent d'exercer une forte pression sur les décisions des élus locaux, en particulier dans les pôles urbains en croissance démographique rapide.

En pratique, les changements effectifs d'échelle de la planification et de l'aménagement de la ville sont plus ou moins récents suivant les lieux (Tolron, Giraud, 2001). Certaines agglomérations sont engagées depuis longtemps dans la planification intercommunale, d'autres de façon beaucoup plus récente. Ce changement d'échelle s'est opéré en même temps qu'une volonté de rationalisation de l'urbanisation (pour en diminuer le coût) ainsi que d'une montée des préoccupations environnementales et du thème de la durabilité[2]. Les communes périurbaines s'engagent également dans des projets de valorisation des identités rurales, pour développer des activités de tourisme de proximité. Plusieurs collectivités locales mènent des actions dans ce sens (inventaire du petit patrimoine rural, recueil d'histoires en lien avec ce patrimoine auprès d'anciens habitants).

Il faut noter toutefois que si l'urbanisme est de plus en plus pensé à l'échelle des agglomérations, la valeur juridique des documents, et leur précision géographique, font que dans les faits une grande part des décisions d'urbanisme et des négociations sur l'emplacement des constructions reste à l'échelle communale. L'intercommunalité ne résout pas, par exemple, la question du quota communal de logements sociaux ; concernant les zones d'activités, la mutualisation de la taxe professionnelle (TPU) a tendance à inverser la concurrence entre communes pour avoir des ZAE en concurrence… pour ne pas les avoir sur leur territoire ! Car si la ressource fiscale est désormais mutualisée, les nuisances, elles, restent localisées.

Ces transformations se traduisent par un besoin de maîtrise foncière accrue, notamment en ce qui concerne les constructions en zones agricoles. Les chambres d'agriculture consultées se dotent progressivement d'outils pour rendre leur avis en fonction de la réalité des projets agricoles qui justifient les demandes de construction.

On peut noter toutefois des différences dans les projets urbains. Serrano (à paraître) en reconnaît trois types, suivant l'intensité du développement urbain : un projet urbain résidentiel de faible ampleur, un projet urbain résidentiel de forte ampleur, et un projet urbain

[2] . Par exemple, un service de l'agence d'urbanisme de l'aire urbaine de Toulouse s'est formé aux démarches de développement durable, tandis que la communauté d'agglomération du Sicoval, au sud-est de Toulouse est entrée dans une démarche agenda 21.

de développement de zones d'activité. Il a pu montrer que la prise en compte de l'agriculture, et la préservation des espaces agricoles étaient inversement proportionnels à l'ampleur du projet de développement urbain.

3. Représentations de l'agriculture et des espaces agricoles urbains

La périurbanisation résulte d'un double phénomène de concentration et d'étalement urbain[3]. C'est un phénomène général abondamment décrit dans la littérature depuis les années 1970, même si les processus sous-jacents qui le fondent sont encore l'objet de discussions. L'installation de nouveaux habitants dans les espaces périurbains peut répondre à des stratégies économiques de la part de familles dans un projet d'accession à la propriété, a priori à un coût moindre que dans les centre-ville, mais de nombreux auteurs ont montré qu'au moins pour certains, le choix d'une résidence périurbaine s'inscrivait plus profondément dans un rejet de la vie en ville, à travers un rapprochement de la « nature » et un repli sur la vie domestique, ou un certain « entre-soi » (Ghorra-Gobin, 1997 ; Jaillet, 2004). De fait, ces populations sont extrêmement sensibles au cadre de vie et aux nuisances et sont capables de se mobiliser très rapidement et efficacement (Cloarec, 2004).

Les espaces ouverts, et les espaces agricoles, font désormais partie de ce cadre de vie. L'exemple du plateau de Saclay montre comment s'est opérée cette appropriation. Le plateau de Saclay (91) a subi de profondes transformations. Plateau marécageux au XVII^{ème} siècle, il est devenu après drainage un plateau très fertile au XIX^{ème}. Il a été urbanisé à partir de la seconde moitié » du XX^{ème} siècle avec l'installation de centres de haute technologie. Suite à une mobilisation de la population et des employés, les velléités d'urbanisation ont été revues à la baisse. La perception du plateau a évolué plus tardivement et plus rapidement. En 50 ans, on est passé d'un territoire vu comme monotone et laid (plateau de champs ouverts), à la Mecque de la science, puis à la campagne admirable. Ces changements n'ont été possibles qu'après que la notoriété scientifique ait donné le plateau à regarder. Saclay est maintenant revendiqué comme un territoire à habiter (Bouraoui, 1999).

Il semble que ce soit surtout les nouvelles fonctions de l'agriculture qui sont valorisées (préservation du patrimoine, de l'environnement), plus que la production de biens alimentaires. Par exemple P.Donadieu souligne que dans le cas des vergers, leur appropriation urbaine conduit à une « désagricolisation » des espèces fruitières qui deviennent ornementales (esthétique et symbolique), soit à une patrimonialisation qui n'implique pas forcément le maintien d'une activité agricole.

Dans le même sens, les travaux du CEMAGREF à Grenoble semblent montrer que malgré un consensus sur le maintien d'une agriculture, qui s'est traduit dans le schéma directeur de 2000 par une délimitation précise des zones de densification urbaine de zones de « poumon vert », l'acteur agricole serait en fait très peu présent dans le discours de l'aménagement, soit une « déréalisation du monde agricole », tandis que les traditions rurales feraient l'objet d'une folklorisation (Bertrand, Tolron, 2003).

Le changement d'échelle de l'aménagement se traduit effectivement dans les faits par une prise en compte et une protection accrue des surfaces agricoles, comme on peut le constater à Toulouse, Grenoble, …, mais sans pour autant qu'il y ait une réelle convergence, voire discussion sur le projet agricole périurbain, ni a fortiori, consultation des acteurs agricoles.

Dans les pays du sud, les représentations de l'agriculture sont variables selon les pays. Le manque de données sur cette agriculture, son caractère informel, parfois saisonnier, et enfin, le partage des fonctions entre administrations impliquées dans l'urbanisme et dans l'agriculture, expliquent une attitude souvent indifférente, parfois négative. Même en Zambie,

3 La périurbanisation touche l'ensemble du territoire français, à tel point que la statistique nationale a proposé en 1996 une nouvelle nomenclature du territoire, suivant laquelle 76,7 % de la population française vit dans l'espace à dominante urbaine en 1999 (INSEE). Bien que se ralentissant les soldes migratoires continuent d'être positifs dans les communes définies comme périurbaines (Choffel, P, 00).

où le Président Kauda déclarait en 1972 que les "*450 000 urbains de Lusaka doivent faire pousser leurs propres légumes et céréales*", les agriculteurs urbains cultivent sur des terrains sur lesquels ils n'ont pas de maîtrise foncière légalement reconnue (Jaeger et Huckabay, 1984). D'autres motifs sont également évoqués pour justifier des mesures parfois extrêmes. C'est ainsi le cas de Bafoussam, dans l'Ouest Cameroun, où sous prétexte d'hygiène, le maire a fait couper tout le maïs et saisir tous les animaux domestiques (Moustier et Pagès, 1995).

Le rôle de l'agriculture pour la sécurité alimentaire est cependant reconnu dans beaucoup de situations, avec des cas extrêmes comme en Chine (Cai Yi-Zhang et Zhang Zhangen, 1999), ou à Cuba (Moskow, 1999), où la ville est considérée comme devant être la plus auto-suffisante possible en aliments. Il est d'ailleurs exemplaire que ce soit souvent à l'occasion de crises économiques que les autorités découvrent l'intérêt d'une agriculture de proximité. Ainsi, « à Antananarivo, après la crise politique du premier semestre 2002 et le repli obligé de la ville sur elle-même, le discours change, l'agriculture mise en avant (« elle nous a évité la famine », ce qui est probablement exagéré), et la réflexion sur le grignotage des espaces agricoles apparaît (Aubry, 2003).

4. Qui défend l'agriculture comme bien public ?

Comment passer de la non prise en compte (ou seulement comme réserve foncière) à l'intégration de l'agriculture dans le projet territorial, et non pas comme enjeu corporatiste mais comme « bien public » ? Quelles forces sociales, quels acteurs, portent les valeurs de l'agriculture multifonctionnelle dans le projet de territoire ?

Outre certains agriculteurs, eux-mêmes convaincus et engagés dans la valorisation de la multifonctionnalité de l'agriculture et les élus locaux, sensibles aux attentes sociales et/ou aux injonctions réglementaires, d'autres acteurs sont désormais susceptibles d'intervenir dans les processus d'élaboration des projets territoriaux, dans un sens favorable à l'agriculture multifonctionnelle

Agglomérations et agriculteurs, un partenariat inégal

La prise en compte de l'agriculture dans les projets urbains est plus ou moins récente, et opérée selon différentes modalités. Certaines agglomérations engagées depuis longtemps dans la planification intercommunale ont pu intégrer relativement précocement les espaces et les activités agricoles dans leur projet territorial. En l'absence d'un partenariat initial avec les instances professionnelles, c'est le plus souvent à partir de préoccupations environnementales, ou sur la place des espaces naturels dans la trame urbaine, que les agriculteurs périurbains sont sollicités *a posteriori* pour « entretenir l'espace » et adopter des pratiques respectueuses de l'environnement, en réponse aux demandes urbaines (cas de Rennes et Strasbourg, Gibergue, 2000). Une telle configuration – favorable à la valorisation de la multifonctionnalité de l'agriculture - peut entraîner un décalage entre « attentes urbaines » et « objectifs agricoles ». Mis en position de prestataires de services, et non associés aux décisions d'aménagement du territoire, les agriculteurs peuvent se montrer réticents face aux changements de pratiques qui leurs sont demandés pour conjuguer leur production marchande avec une contribution aux « biens publics » que sont les espaces ouverts périurbains (ou dont ils sont le support, en ce qui concerne le paysage par exemple).

Dans d'autres situations, la prise en compte de l'agriculture peut être fondée sur une véritable co-construction, si des représentants du monde agricole sont associés à l'élaboration du projet urbain. La concertation laisse augurer une meilleure appropriation des objectifs du projet de territoire par les agriculteurs. La difficulté de la négociation peut alors consister à faire évoluer la position des agriculteurs de la défense d'intérêts catégoriels (modèle encore souvent dominant d'une agriculture ancrée dans l'économie de la production) à la reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture, plus en phase avec les attentes urbaines. Mais qui suppose des mutations de la part des agriculteurs, à la fois dans leurs représentations, leurs pratiques… et leurs prérogatives. L'éco-conditonnalité des aides publiques, le droit de regard et d'intervention des collectivités sur le marché foncier, le

partage de l'espace avec d'autres usagers,… sont autant de remises en cause du pouvoir traditionnel du monde agricole. On peut alors parfois voir les responsables professionnels agricoles s'arc-bouter sur leur « mission originelle » et la reconnaissance de l'agriculture comme « activité économique » (« *susceptible de causer des désagréments aux résidents et aux autres usagers de l'espace* » ; c'est-à-dire : « *faire du bruit, encombrer la route, diffuser des produits malodorants, voire polluants »*, etc… *« au même titre que les activités industrielles ou commerciales* » : c'est la position de l'élu agricole FDSEA dans la démarche SCOT à Montpellier). Les élus locaux sont alors partagés entre la nécessité du partenariat avec les agriculteurs et la conciliation des objectifs professionnels affichés par ceux-ci avec les demandes urbaines sur l'environnement, le paysage, l'accessibilité des « espaces ouverts », …

Encadré 1 – La difficile co-construction d'un projet agri-urbain : l'exemple de l'est tourangeau

L'exemple du projet agri-urbain de l'est tourangeau montre la nécessité d'une médiation entre les intérêts catégoriels des agriculteurs et des collectivités locales pour reconnaître et mettre en œuvre la multifonctionnalité de l'agriculture.

La Communauté de Communes de l'Est Tourangeau compte cinq communes (une sixième commune a participé au projet). L'agriculture de ces communes est composée majoritairement de céréaliculture et secondairement de vigne et de maraîchage. Dans l'ensemble les communes comptent poursuivre l'urbanisation à un rythme soutenu mais maîtrisé. L'agriculture les intéresse car elle permet de résoudre un certain nombre de problèmes liés à la qualité de vie (dépôt d'ordures, friches, présence illégale des gens du voyage). Ces communes ont une vision sélective du type d'agriculture à promouvoir (circuits courts, labels). De leur coté la majorité des agriculteurs perçoit la proximité urbaine comme un handicap. Ils sont confrontés à des problèmes d'instabilité foncière, d'enclavement, de dégradation des cultures, de conflits.

Dans le cadre d'un programme sur les projets agriurbains du ministère de l'agriculture, la communauté de l'est tourangeau a été choisie pour tester une méthodologie pour l'élaboration d'un projet agri-urbain. L'objectif de ce projet était d'élaborer une méthodologie qui favorise l'intégration de l'agriculture aux projets de développement urbains. Le comité de pilotage du projet réunissait élus et organisations professionnelles agricoles tandis que la maîtrise d'ouvrage était confiée à la DDA (épaulée par le CESA et l'ENSP) chargée d'établir un diagnostic et des propositions.

Le dialogue au sein du comité de pilotage était difficile ; chaque type d'acteur étant perçu par les autres comme menant un double jeu : les agriculteurs dénonçaient l'étalement urbain mais spéculaient, les élus mettaient en avant la préservation du paysage mais poursuivaient l'urbanisation.
Le premier travail de la DDA a été d'élaborer et de faire partager un diagnostic. Ce n'est qu'après s'être imposé comme acteur extérieur qu'elle a pu élaborer des axes d'actions. L'objectif du projet était de réussir un véritable métissage entre la fonction productive et paysagère de l'agriculture. Ainsi la lutte contre les friches résorbait les points noirs paysagers et rendait du foncier disponible pour les agriculteurs. La gestion des jachères et la mise en place de jachères fleuries dans un cadre concerté répondait à un besoin d'esthétique et permettait par la création de zones tampon de prévenir les conflits etc. Au total, ce projet prévoyait six axes d'action[4]. Le dernier, et non des moindres, était de créer une structure de dialogue permanent entre les élus et les agriculteurs, chargée de mettre en œuvre et d'ajuster le projet élaboré.

Le projet a été validé par le comité de pilotage en février 2003. La DDA ayant terminé son travail d'aide à l'élaboration du projet agri-urbain, s'est retirée laissant le soin aux élus de le mettre en œuvre. Depuis le projet est resté lettre morte, les collectivités avançant des difficultés budgétaires pour différer sa mise en œuvre.

Au-delà de cette raison, apparaît la nécessité d'un médiateur qui permette une conciliation entre la fonction productive majoritairement défendue par les agriculteurs et la fonction de gestion de l'espace,

[4] Axe 1 : lutter contre les friches, axe 2 : organiser la gestion de l'espace dans le double respect de la production agricole et de la préservation du cadre de vie, axe 3 : affirmer la vocation agricole a long terme de certains terroirs, axe 4 : favoriser et vulgariser l'agriculture raisonnée, axe 5 : favoriser la diversification, axe 6 : créer une structure de dialogue permanent

chère aux élus. La DDA a été le véritable promoteur d'une agriculture multifonctionnelle mais son action n'a pas été assez profonde pour une véritable appropriation du concept par les élus et les agriculteurs.

Cet exemple montre que la conciliation entre les différentes fonctions de l'agriculture ne se fait pas de manière spontanée. Elle doit être portée à un niveau collectif par un acteur qui l'incarne y compris dans sa mise en œuvre

Encadré 2 – L'émergence d'un projet agri-urbain co-construit dans le cadre du SCOT de l'Agglomération de Montpellier (Thinon et al., 2003. Jarrige, 2004).

L'agglomération de Montpellier, comme beaucoup de villes du Sud, n'a pas fait l'objet de schéma directeur d'aménagement, malgré la croissance démographique soutenue depuis plusieurs décennies. L'extension de la ville et des villages alentour s'est réalisée en grande partie sur d'anciennes parcelles de vignes arrachées suite à la crise de la viticulture locale, spécialisée dans la production massive de vin de table. Le développement de la ville et son identité, entièrement orientés vers le tertiaire, la recherche, les nouvelles technologies, la culture, le tourisme, etc… n'intégraient aucune référence «aux racines viticoles» (dont la base foncière périurbaine a été largement consommée par la croissance de la ville).

La constitution de la Communauté d'Agglomération fin 2001 a rassemblé 38 communes urbaines, périurbaines et rurales au sein d'un territoire devant pour la première fois faire l'objet d'une planification concertée, via l'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT) pour 2005. Par ailleurs, l'agriculture périurbaine s'est diversifiée (maraîchage, arboriculture, céréaliculture) et la viticulture méridionale a opéré depuis une vingtaine d'années une reconversion qualitative, passant de la production de vin de table à une gamme plus diversifiée, avec des vins de qualité (vins de Pays, AOC). Le vignoble est alors susceptible de présenter une meilleure rentabilité économique, et donc une meilleure « résistance à l'urbanisation », le secteur est plus dynamique, des projets d'acteurs voient le jour (en caves coopératives et caves particulières) et les vins de qualité constituent désormais des produits prestigieux dont « on peut être fier » et qu'on peut associer à l'image de la capitale de la Septimanie…

La démarche de SCOT a été engagée fin 2002 et sur l'initiative du directeur départemental de l'agriculture et de la forêt (DDAF), une concertation a débuté mi-2003 afin de compléter le diagnostic global de territoire par une prise en compte approfondie de l'agriculture. L'équipe MAP[5] s'est vue confier la réalisation de *« l'Analyse des espaces agricoles et naturels de l'Agglomération de Montpellier »* avec pour objectif d'*« évaluer les perspectives d'évolution des limites entre espaces urbanisés et espaces agricoles et naturels, afin de concevoir une planification urbaine qui intègre et respecte les enjeux économiques et paysagers des espaces agricoles et naturels du territoire communautaire »*[6]. Cette démarche a réuni des élus et les urbanistes de l'Agglomération, les experts du bureau d'étude réalisant le diagnostic de SCOT, les représentants de la DDAF et les chercheurs ENSAM-INRA dans le comité de suivi technique ; la chambre d'agriculture, la SAFER et le conseil général ayant été associés au comité de pilotage de l'étude. Des représentants des principales institutions agricoles et plusieurs acteurs professionnels de terrain ont été rencontrés ; l'agriculture a été décrite et analysée dans ses dynamiques socio-économiques et spatiales (paysagères), différentes zones d'enjeux ont été distinguées selon les dynamiques agricoles et urbaines, des préconisations ont été formulées pour l'intégration de l'agriculture dans le projet urbain, en tenant compte notamment des projets et demandes des professionnels … Ce volet agricole du diagnostic a été largement repris dans la suite de la démarche de SCOT, les cartes produites (Unités agro-physionomiques et zones d'enjeux) ont été utilisées comme support de concertation et pour définir l'armature d'espaces ouverts du projet urbain (centré sur les notions de développement durable et « d'habiter la nature »). Il apparaît que la préservation des espaces agricoles constitue un thème fédérateur du projet d'Agglomération, et un argument important pour soutenir la politique de densification de l'habitat.

[5] Equipe de recherche de l'UMR Innovation « Mutations de l'agriculture périurbaine, modèles d'agriculture périurbaine », rassemblant des chercheurs de l'ENSAM et de l'INRA.

[6] Il s'agissait d'aider la Communauté d'Agglomération à « *définir les limites pertinentes des espaces agricoles à protéger pour une durée de 15 à 20 ans, repérer les espaces agricoles en mutation ou susceptibles de muter, identifier les usages des espaces agricoles et naturels* ». En résumé, la principale finalité de ce travail était de fournir aux décideurs politiques les éléments d'évaluation afin d'intégrer l'agriculture dans le projet de développement du territoire et la planification spatiale de l'Agglomération de Montpellier

Grâce à leur implication dans les nouvelles procédures de planification territoriale et à leur intérêt pour la promotion de la multifonctionnalité, les représentants du ministère de l'agriculture ont ici aussi été à l'initiative de la prise en compte de l'agriculture dans le projet de territoire. Le recours à une équipe de chercheurs – plutôt que la SAFER qui proposait ses services – pour la réalisation de l'étude, traduit le choix des responsables de l'Agglomération pour une expertise plus scientifique et plus dégagée des enjeux de la profession agricole, marquée par les divergences internes entre maintien de l'activité agricole et intérêts fonciers…

L'exemple de Montpellier montre que le « retard » de la mise en œuvre de la planification intercommunale s'accompagne aujourd'hui d'un effet positif en matière de prise en compte de l'agriculture dans le projet urbain. La médiation – DDAF, chercheurs - joue là aussi un rôle pour que l'agriculture soit reconnue dans ses multiples dimensions, à la fois comme activité économique (viticulture de qualité, maraîchage), comme composante de l'armature spatiale et paysagère du territoire, et comme support identitaire pour l'Agglomération (Route des vins et du Patrimoine, vins d'AOC «Grès de Montpellier»). Les fonctions sociales de l'agriculture (insertion, activités récréatives) apparaissent comme un potentiel à développer.

Dans les pays du sud, les mains tendues vers la profession agricole sont beaucoup moins fréquentes. Des schémas directeurs sont très rarement élaborés, et l'expansion de la ville au détriment des espaces agricoles se fait « de facto », par le jeu des transactions foncières, qui ne sont pas régulées par un cadre légal, inexistant ou non appliqué (UNDP, 1996 ; Moustier et Fall, 2004). Cependant, la situation évolue, en particulier sous la pression d'organisations internationales (voir plus loin).

La ville de La Havane est un cas assez exemplaire d'attitude positive des autorités de la ville vis-à-vis de l'agriculture et de ses acteurs. Le ministère de l'agriculture a encouragé l'agriculture depuis 1990, principalement dans un objectif de sécurité alimentaire. La terre est donnée aux paysans sans coût. Le nombre total de jardins était estimé à plus de 26000 en 1995 (Moskow, 1999). Par ailleurs, le Parc Métropolitain de la Havane comprend une cinquantaine de jardins biologiques de 2-3 hectares, organisés pour la planification des cultures et de la mise en marché ; le parc comprend un centre de services pour la vulgarisation et l'accès aux intrants, et des actions sont menées pour le traitement des déchets et de l'eau. Ce parc résulte d'actions de négociations entre les autorités de la ville et une coopérative qui utilisait auparavant ce terrain, mais qui obtenait de mauvais résultats économiques.

Le rôle des consommateurs

Par la voie du marché, les attentes – et surtout les achats - des consommateurs urbains en produits frais, produits locaux, contribuent au maintien de l'agriculture périurbaine par le développement de circuits courts de commercialisation, en particulier la vente directe, voire « l'auto-cueillette » pour certains fruits et légumes. L'agriculture de proximité peut aussi bénéficier de mouvements de mode, de regain de culture locale… en faveur de ses produits « identitaires » (par exemple le vin ou l'huile d'olive de l'agglomération de Montpellier).

Le rôle des associations d'usagers

Les associations de protection de l'environnement ou de défense du cadre de vie peuvent exercer une pression pour « la défense de la nature » au sens large, qui englobe les aménités fournies par l'agriculture : production de paysages, entretien de l'espace, contribution à la biodiversité... Il faut néanmoins qu'un certain travail de « traduction » soit effectué pour passer des attentes environnementales à la reconnaissance des aménités agricoles, en particulier auprès du grand public (les enquêtes autour de Montpellier révèlent la faible connaissance -et faible reconnaissance conséquente- de la contribution de l'agriculture au cadre de vie agréable, au paysage « naturel » de résidents périurbains, qui habitent pourtant « au milieu des vignes »…). Cette reconnaissance s'accompagne par ailleurs d'exigences pour la réduction des impacts négatifs des activités agricoles sur l'environnement (pollutions diverses…).

Le rôle des professionnels du tourisme

Les acteurs du secteur touristique (voyagistes, hôteliers, restaurateurs) bénéficient souvent des aménités de l'agriculture multifonctionnelle : paysages, produits identitaires, culture locale… Vont-ils pour autant intervenir formellement en sa faveur dans le projet territorial ? Des alliances sont possibles au cas par cas. Une pratique en développement consiste à « labelliser » les restaurateurs qui mettent à leur carte (des plats ou des vins) des produits locaux : c'est encourager une reconnaissance marchande de l'agriculture de proximité.

Le rôle des services déconcentrés de l'Etat

Les services déconcentrés de l'Etat, notamment ceux du ministère de l'agriculture, sont en bonne position pour défendre l'agriculture multifonctionnelle dans les projets de territoire en général, et dans la planification urbaine en particulier. A travers le « porter à connaissance » réglementaire des services de l'Etat aux collectivités territoriales, mais aussi à travers des initiatives ponctuelles plus « ciblées », les DDAF peuvent peser pour la prise en compte de l'agriculture comme bien public. Le rôle du DDAF de l'Hérault a été à cet égard exemplaire dans la phase de diagnostic de SCOT de l'Agglomération de Montpellier, en convaincant les élus locaux d'élargir la concertation et d'approfondir la réflexion sur la place et les rôles de l'agriculture dans le territoire. Il est à noter que les résultats de l'étude qui en a découlé ont été immédiatement appropriés et mis en avant par les urbanistes chargés du SCOT. Ceux-ci ont complètement intégré –au moins dans le discours- l'agriculture –multifonctionnelle- comme pilier du projet urbain dont le leitmotiv est « *habiter la nature* ».

Enfin, on peut citer pour mémoire le rôle possible des conseils généraux et régionaux pour la reconnaissance des valeurs de bien public de l'agriculture dans les projets territoriaux. Encore modeste, ce rôle pourrait devenir déterminant pour les conseils généraux, si ceux-ci se voient effectivement dotés d'une compétence de régulation foncière par la prochaine loi rurale.

Dans les pays du sud, où les acteurs de l'agriculture sont très peu organisés pour défendre leurs intérêts, c'est principalement les services du ministère de l'agriculture (ainsi que les organisations internationales) qui portent les intérêts des agriculteurs. Traditionnellement tournés vers les zones rurales, ces services ne s'intéressent que récemment à l'agriculture en ville, souvent sous l'influence de projets internationaux. Au Vietnam cependant, la province de Hanoi comprend un département de l'agriculture, indépendant du ministère de l'agriculture, et qui s'occupe spécifiquement de l'agriculture urbaine. Ce département a produit un document sur les zones agricoles qu'il convient de protéger, mais sans qu'il soit facile de savoir si ces recommandations sont prises en compte dans les schémas d'aménagement.

Le rôle des organisations internationales

Des organisations internationales sont très actives pour promouvoir l'agriculture urbaine, dans les pays du nord comme dans les pays du sud. Elles essaient d'influencer les gouvernements pour la prise en compte de l'agriculture dans les politiques urbaines, et également d'organiser des forums de négociation entre acteurs publics et privés. C'est le cas notamment de : Urban Agriculture Network, ETC/GTZ basé en Hollande, le CRDI.

A Brazzaville, à la fin des années 1990s, l'ONG Agrisud a aidé huit groupes d'agriculteurs (250 membres au total) travaillant à une dizaine de kilomètres du centre urbain à s'associer en une union pour former une interface avec les autorités locales et négocier un accès de moyen terme au foncier. La mairie a accepté de louer la terre aux groupements pour une période de 50 ans, le contrat étant validé par un notaire. Dans le contrat, il est spécifié que les agriculteurs ne peuvent construire sur les terres. Bien que la terre appartienne officiellement à l'Etat, ce sont les chefs traditionnels qui en contrôlent de facto l'accès. La mairie a dû donc négocier avec les chefs traditionnels le transfert des droits de propriété, avec une compensation financière. Agrisud a joué un rôle moteur dans tout ce processus.

A Dakar, l'ONG ENDA, ainsi qu'un programme financé par le CRDI, ont été moteur pour transformer des quartiers inhabitables du fait de dépôts d'ordures en exploitations agricoles, unités de compostage et de traitement des eaux usées (Niang, 1998).

Conclusion

Du fait de sa multifonctionnalité, et en particulier de sa fonction paysagère, il est légitime que les autorités urbaines cherchent à intégrer l'agriculture dans le projet de la ville. Cependant, cette légitimité est plus difficile à établir que pour d'autres services à caractère de biens publics (par exemple, les cimetières), d'une part à cause des intérêts contradictoires des agriculteurs, d'autre part à cause des possibles nuisances générées par l'agriculture. La recherche a un rôle à jouer pour démontrer la légitimité de l'action publique en matière d'agriculture urbaine, en qualifiant et en quantifiant son impact sur ces différentes fonctions. En matière de gouvernance territoriale cependant, la question reste posée de l'émergence de groupes d'intérêt porteurs de « la défense de l'agriculture comme bien public ». Cette dimension semble devoir plus probablement résulter d'une convergence d'intérêts entre différents groupes et, in fine, de la promotion de « l'intérêt général » dans les politiques publiques territoriales par les élus locaux. Ce qui n'est pas toujours facile compte tenu des enjeux financiers sur le foncier et la rente liée à la mutation des terres agricoles en terrain constructibles (Jarrige et al. 2003). Dans une optique de concertation ou de démocratie participative, les pouvoirs publics ont un rôle à jouer pour renforcer l'expression des acteurs, notamment agricoles, souvent distants des lieux de pouvoir urbain (conseil municipal des agglomérations-centre….), à la différence de la profession des industriels par exemple. Sachant par ailleurs que les agriculteurs, surtout lorsqu'ils sont propriétaires fonciers, sont bien souvent plus favorables à la mutation de leurs terres en zones constructibles qu'au maintien de leur vocation agricole.

Si l'on considère l'évolution de la place de l'agriculture dans la ville, on peut distinguer des dynamiques porteuses (d'identité, d'effets d'entraînement économique), comme à Montpellier, ou en Ile de France, et des trajectoires peu porteuses voire stériles (cas des friches à Tours, gâchis financiers dans le cas de Rennes, paysans expropriés en situation de détresse à Hanoi).

La comparaison des cas suggère qu'il y a dynamique porteuse lorsqu'il y a concordance, même partielle, entre objectifs des non agriculteurs et des agriculteurs, sur l'agriculture. Cette concordance se traduit par un droit de regard réciproque des non-agriculteurs sur les agriculteurs (ex : critères paysagers ; pratiques non polluantes), et des agriculteurs sur les non-agriculteurs (protection par rapport au bâti ; non enclavement des terres agricoles). Cet engagement réciproque est l'occasion d'une planification négociée, réversible, porteuse d'apprentissages. Ainsi, il paraît souhaitable de rechercher le moyen de partager l'espace urbain (conciliation de différents usages, multifonctionnalité et multi-usage…) plutôt que de revendiquer un espace pour l'agriculture urbaine (Mbiba, Van Veenhuizen, 2001).

Bibliographie

Allaire G., Hubert B., Langlet A. (éd.), 1996. Nouvelles fonctions de l'agriculture et de l'espace rural. Enjeux et défis identifiés par la recherche. INRA, Actes du colloque final de l'action incitative 1993-1995, 17-18 déc.1996, 313 p.

Aubry, C. 2003. Projet ADURAA, analyse de la durabilité de l'agriculture dans l'agglomération d'Antananarivo. Paris, INA-PG, Document interne, 5 p.

Bertrand N., Tolron J.J., 2003. Dynamique des territoires périurbains et nouvelles fonctions de l'agriculture. Communication au Forum Régional INRA-DADP Rhône-Alpes, Lyon, 4 juillet 2003.

Bouraoui, M. 1999. « L'invention paysagiste du plateau de Saclay. De la création des rigoles au plan d'actions paysagères », Les courriers de l'environnement de l'INRA, n°36, 10 p.

Cai Yi-Zhang and Zhang Zhangen, 1999. Shangai : trends towards specialised and capital-intensive agriculture. In, Nico Bakker et al (eds). Growing cities, growing food, pp. 467-475.

Choffel, P. 2000, « Les transformations des espaces urbains dans les années 90 : une périurbanisation au ralenti. » in regards sur l'actualité (260), pp.15-28

Cloarec , J. 2004. Les urbains à la campagne : le cas de la Beauce. Journée d'étude : Le périurbain un territoire sans nom ? Tours, UMR Citères

Duvernoy I., Albaladejo C., 2003. L'invention du développement rural par la ville ? Le périurbain de Bahía Blanca et de Pigüé en Argentine. Economie Rurale, n°276, 37-52.

Ghorra-Gobin C., 1997. Trois hypothèses à partir de l'histoire urbaine de Los Angeles. In : Dubois-Taine G., Chalas Y. (dir.), *La ville émergente*, Editions de l'Aube, La Tour d'Aigues, 285 p.

Gibergue G., 2000. Parc naturel urbain de l'Ill Nord. Quartier de la Robertsau. Une agriculture prête pour la ville ? Mémoire de fin d'études, ENSA Montpellier - ADEUS. 62 p. + cartes et annexes

Jaeger, D. et Huckabay, J.D., 1984. The garden city of Lusaka: urban agriculture. In G.J. Williams (eds.), Lusaka and its hinterland, Handbook ser.9, Zambia Geogr. Ass., Lusaka, pp. 267 277.

Jaillet M.C., 2004. L'espace périurbain : un univers pour les classes moyennes. Esprit, mars 2004, p.40.

Jarrige F. 2004. Les mutations d'une l'Agriculture méditerranéenne face à la croissance urbaine. Dynamiques et enjeux autour de Montpellier. Cahiers Agricultures, vol. 13,n°1. pp. 64-74.

Jarrige F. Jouve AM. Napoleone C. 2003. Et si le capitalisme patrimonial foncier changeait nos paysages quotidiens ? Le Courrier de l'environnement de l'INRA n°49. pp. 13-28.

Mbiba, B. et Van Veeenhuizen, R. 2001. L'intégration de l'agriculture urbaine et périurbaine dans l'urbanisme. Editorial. Magazine Agriculture Urbaine, Leusden, RUAF, pp. 1-6.

Moskow, A. 1999. The contribution of urban agriculture to gardebers, their households and surrounding communities : the case of Havana, Cuba. In : Koc and al (eds). 1999. For hunger-proof cities, pp. 84-89.

Moustier, P., Fall, A.S., 2004. Dynamiques de l'agriculture urbaine: caractérisation et évaluation. In : O.B. Smith, Moustier, P., Mougeot L.A. and Fall A. (eds). Développement durable de l'agriculture urbaine en Afrique francophone : enjeux, concepts et méthodes. CIRAD/CRDI, pp. 23-37.

Moustier, P., Pages, J. 1995. Le péri-urbain en Afrique : une agriculture en Marge ? in L'agriculture dans l'espace périurbain : des anciennes aux nouvelles fonctions, Colloque Bergerie Nationale de Rambouillet 10 et 11 mai 1995

Moustier, P. 2003. L'agriculture de proximité : enjeux socio-économiques dans les pays du sud. Paris, Communication à la séance de l'académie d'agriculture, Paris, 17/12/03.

Niang S., 1998 - L'agriculture urbaine au Sénégal : bilan et perspectives. Communication à l'atelier CRDI " La contribution de l'agriculture urbaine à la sécurité alimentaire en Afrique ",CRDI, 26 p.

Serrano, J. (à paraître). "La capacité d'une agglomération moyenne à gérer son espace agricole limitrophe : le cas de l'agglomération de Tours." in Développement durable et territoires 10 p.

Thinon P. Jarrige F. Nougarèdes B. Pariset G. 2003. Analyse des espaces agricoles et naturels de l'Agglomération de Montpellier. Unités paysagères, systèmes de productions agricoles, valeurs économiques et pratiques sociales. Montpellier Agglomération, ENSAM-INRA,. 56 p.

Tolron J.J., Giraud G., 2001. L'agriculture, actrice de la ville émergente. Prise en compte des espaces agricoles et aménagement des grandes métropoles françaises. Cemagref / Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement, rapport de l'appel d'offre de recherche « la ville émergente » du Plan Urbanisme Construction Architecture, 130 p.

United Nations Development Program (UNDP)., 1996. Urban agriculture. Food, jobs and sustainable cities. UNDP, New York, États-Unis , 302 p.