

Les relations entre ville et agriculture au prisme de l'innovation territoriale (Chapitre 7)

Christophe-Toussaint Soulard, Coline Perrin, Françoise Jarrige, Lucette Laurens, Brigitte Nougaredes, Pascale Scheromm, Eduardo Chia, Camille Clement, Laura Michel, Hasnaoui Amri, et al.

► **To cite this version:**

Christophe-Toussaint Soulard, Coline Perrin, Françoise Jarrige, Lucette Laurens, Brigitte Nougaredes, et al.. Les relations entre ville et agriculture au prisme de l'innovation territoriale (Chapitre 7). Guy Faure; Yuna Chiffolleau; Frédéric Goulet; Ludovic Temple; Jean-Marc Touzard. Innovation et développement dans les systèmes agricoles et alimentaires, Quae éditions, pp.109-119, 2018, 978-2-7592-2812-6 - EAN électronique : 9782759230266. halshs-01856567v2

HAL Id: halshs-01856567

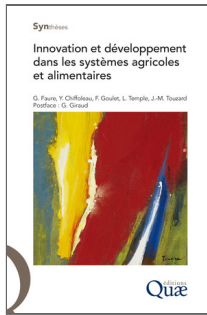
<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01856567v2>

Submitted on 18 May 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.





Guy Faure, Yuna Chiffolleau, Frédéric Goulet, Ludovic Temple et Jean-Marc Touzard (dir.)

Innovation et développement dans les systèmes agricoles et alimentaires

Éditions Quæ

Chapitre 7 - Les relations entre ville et agriculture au prisme de l'innovation territoriale

Christophe-Toussaint Soulard, Coline Perrin, Françoise Jarrige, Lucette Laurens, Brigitte Nougaredes, Pascale Scheromm, Eduardo Chia, Camille Clément, Laura Michel, Nabil Hasnaoui Amri, Marie-Laure Duffaud-Prévost et Gerardo Ubilla-Bravo

Éditeur : Éditions Quæ
Lieu d'édition : Éditions Quæ
Année d'édition : 2018
Date de mise en ligne : 30 janvier 2020
Collection : Synthèses
ISBN électronique : Synthèses



<http://books.openedition.org>

Édition imprimée

Date de publication : 28 juin 2018

Référence électronique

SOULARD, Christophe-Toussaint ; et al. *Chapitre 7 - Les relations entre ville et agriculture au prisme de l'innovation territoriale* In : *Innovation et développement dans les systèmes agricoles et alimentaires* [en ligne]. Versailles : Éditions Quæ, 2018 (généralisé le 31 janvier 2020). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/quæ/25386>>.

Chapitre 7

Les relations entre ville et agriculture au prisme de l'innovation territoriale

CHRISTOPHE-TOUSSAINT SOULARD, COLINE PERRIN,
FRANÇOISE JARRIGE, LUCETTE LAURENS, BRIGITTE NOUGARÈDES,
PASCALE SCHEROMM, EDUARDO CHIA, CAMILLE CLÉMENT,
LAURA MICHEL, NABIL HASNAOUI AMRI,
MARIE-LAURE DUFFAUD-PRÉVOST ET GERARDO UBILLA-BRAVO

Résumé. Le concept d'innovation territoriale est mobilisé dans la littérature pour analyser les rapports entre centre et périphérie, la qualité des milieux et la gouvernance territoriale. Nos recherches reprennent ce concept pour saisir les multiples dimensions des relations entre ville et agriculture et pour comprendre ainsi les transformations de l'agriculture dans le contexte de la société urbaine. Nous analysons pour cela les agencements sociaux, spatiaux et organisationnels qui s'opèrent dans les initiatives agri-urbaines locales. À partir d'une chronique de la place prise par l'agriculture dans l'aménagement urbain et dans les politiques locales, l'exemple de Montpellier permet d'illustrer comment ces agencements agri-urbains sont sources d'innovation territoriale. En effet, l'innovation devient territoriale par accumulation de micro-changements, qui finissent par infléchir des fonctionnements établis dans les usages et les normes qui régulent les relations entre ville et agriculture. Ce processus de passage à une plus grande échelle (*scaling up*) ouvre un champ de recherche sur les relations entre innovations territoriales et transitions globales.

L'analyse des relations entre ville et agriculture, ou relations agri-urbaines¹, permet d'accéder aux transformations de l'agriculture dans le contexte de la société urbaine. Après plusieurs décennies de montée en puissance du modèle de développement

1. Dans ce texte, nous employons l'adjectif « agri-urbain » pour nommer les relations de proximité entre agriculture et milieu urbain. Il désigne à la fois les agricultures intra-urbaines (que nous qualifions aussi parfois, plus simplement, d'urbaines) et les agricultures périurbaines.

agro-industriel, ces relations se sont distendues. Les villes se sont étalées spatialement en ignorant la question agricole et alimentaire (Steel, 2013). Cette disjonction entre l'urbain et l'agricole est à l'origine d'une série de dysfonctionnements dont la société prend progressivement conscience. À l'échelle mondiale, des perspectives récentes insistent sur les anticipations et les adaptations nécessaires pour rendre le système agroalimentaire plus durable, montrant que ni les scénarios du « tout local » ni ceux du « tout global » ne sont durables. À l'échelle des régions et des États, les principes du développement durable induisent la prise en compte des enjeux d'environnement et de sécurité alimentaire dans les politiques publiques. À l'échelle locale, une multiplicité d'initiatives et de mouvements militent pour une relocalisation de l'agriculture et de l'alimentation, notamment dans et autour des villes. Dans ce contexte d'une *nouvelle équation alimentaire* (Morgan et Sonnino, 2010), comment identifier les modes d'organisation de l'agriculture et de l'alimentation dans les territoires urbanisés ?

Les relations entre la ville et l'agriculture comprennent plusieurs dimensions : les questions agricole et alimentaire, la planification urbaine, la santé publique, ou encore la protection de l'environnement. Ces relations concernent des acteurs qui opèrent suivant différentes temporalités, logiques ou valeurs, et à différentes échelles. L'approche par l'innovation territoriale vise à appréhender cette complexité. En effet, le concept d'innovation porte sur les dynamiques nouvelles qui affectent les relations entre ville et agriculture. Ces nouveaux agencements agri-urbains peuvent être à l'origine d'innovations qui, par accumulation, finissent par infléchir des fonctionnements établis dans les usages et les normes qui régulent les relations entre ville et agriculture au sein d'un territoire. C'est ce processus d'inflexion des fonctionnements établis que nous qualifions d'innovation territoriale.

En quoi le concept d'innovation territoriale aide-t-il à comprendre les relations entre ville et agriculture ? Que nous apprend-il sur les acteurs, les territoires et les dynamiques à l'œuvre ? Moyennant quelle méthode peut-on identifier et décrire ces processus d'innovation ? Ce chapitre éclaire ces questions. La première partie justifie l'intérêt d'étudier les relations entre ville et agriculture sous l'angle des innovations qui relient l'urbain et l'agricole. Notre point de vue sur le concept d'innovation territoriale est défini au regard de la littérature existante. La seconde partie illustre comment ville et agriculture s'articulent, à partir d'une étude de cas, celui de Montpellier. La conclusion dresse une perspective de recherche pour des travaux futurs.

► L'innovation territoriale : cadre conceptuel et méthodologique

Le concept d'innovation territoriale permet de questionner la relation entre innovation et territoire. Il existe deux écoles de pensée. La première se focalise sur les territoires innovants et la seconde sur la territorialisation des innovations. C'est plutôt dans le deuxième courant que nous nous inscrivons, considérant le territoire comme un espace socialement approprié, objet d'enjeux politiques et sociaux.

Les recherches sur les relations entre ville et agriculture au regard de l'innovation territoriale

La littérature sur les relations entre ville et agriculture couvre quatre principaux champs d'étude : les agricultures urbaine et périurbaine, le foncier agricole et la planification urbaine, l'alimentation des villes, et les politiques urbaines.

Les travaux sur les agricultures urbaine et périurbaine décrivent les formes d'agriculture présentes dans les villes et dans leurs périphéries. S'ils soulignent tous les difficultés de définition de ces deux termes (Nahmias et Le Caro, 2012), la majorité d'entre eux portent sur l'agriculture intra-urbaine (principalement sur les jardins et le maraîchage urbains), souvent vue comme une composante positive de la durabilité urbaine. Ils recensent ces agricultures intra-urbaines ainsi que les acteurs qui les portent et ils évaluent les modèles technico-économiques dont elles relèvent. La dimension innovante de ces agricultures intra-urbaines repose sur leur nouveauté, ou leur redécouverte, aux plans technique, organisationnel et social. Elles diffèrent des agricultures périurbaines. Les dynamiques de ces dernières sont principalement liées au secteur agroalimentaire, mais elles sont également influencées par l'expansion urbaine, ses dynamiques foncières, et par les opportunités commerciales qu'elles créent en matière de circuits courts alimentaires et de services de proximité. Si la question de l'innovation est une constante des travaux sur l'intra-urbain, elle est plus discrète en périurbain, car les transformations qui y sont à l'œuvre, dans les pratiques, les profils des acteurs et les métiers de l'agriculture (Poulot, 2010), sont moins radicales. Souvent, il s'agit plus d'adaptations incrémentales que de ruptures dans les modes de production.

Les travaux sur le foncier agricole et la planification urbaine portent sur la préservation des espaces agricoles périurbains dans le contexte de la valorisation de leur multifonctionnalité. Des chercheurs évaluent et comparent les outils d'aménagement, et analysent les conflits d'usages dans les espaces agricoles périurbains (Chia, 2013). Ils analysent les expérimentations d'insertion du bâti agricole dans la planification urbaine (Nougarèdes *et al.*, 2017). Le statut de ces espaces est flou, entre espace public et espace privé, entre usages individuels et biens communs (Clément et Soulard, 2016). L'innovation territoriale relève alors d'une confrontation entre de nouveaux partis d'aménagement et les dynamiques sociales locales.

La thématique de l'alimentation des villes est également en plein essor (Viljoen et Wiskerke, 2012). Des recherches élaborent des schémas d'aménagement urbains qui intègrent agriculture, nature et alimentation. L'innovation est aussi bien architecturale et paysagère, qu'économique et sociale (voir le chapitre 5). D'autres recherches soulignent le rôle des mouvements citoyens dans l'émergence des préoccupations alimentaires locales, en particulier dans l'objectif de faire progresser la justice sociale (Reynolds et Cohen, 2016). Elles repèrent les pratiques et les chemins d'innovation qui peuvent enclencher une transition vers des stratégies alimentaires durables.

Les travaux sur l'agriculture et l'alimentation dans les politiques urbaines mobilisent des concepts intégrateurs comme celui de système agri-urbain ou celui de système alimentaire urbain ou de *urban food planning* (Steel 2013 ; Morgan 2009 ; Viljoen et Wiskerke 2012). La transversalité et la territorialité sont en effet des caractéristiques

intrinsèques de la gouvernance de l'agriculture et de l'alimentation vues comme objets de l'action publique. L'innovation territoriale réside dans la construction de nouveaux agencements politiques locaux, de nouveaux modes de gouvernance territoriale (Rey-Valette *et al.*, 2014).

Ainsi, les relations entre ville et agriculture renouvellent l'interface entre l'urbain et le rural, l'agriculture et l'alimentation, la mise en œuvre de la planification urbaine et les stratégies de développement territorial.

L'innovation territoriale : une combinaison d'agencements sociaux, spatiaux et organisationnels

Trois principaux courants analysent les relations entre innovations, espaces et territoires.

Le premier se focalise sur les rapports entre le centre et la périphérie dans l'innovation. Par exemple, le courant de la nouvelle économie géographique (Krugman et Obstfeld, 2006), issu de l'économie spatiale, s'appuie sur les économies d'agglomération pour expliquer la polarisation des lieux d'innovation. Selon cette théorie, la densité et la diversité des agents économiques à l'échelle locale procurent des bénéfices externes aux entreprises. C'est pourquoi les villes mettent en place des politiques locales destinées à créer des « écosystèmes » d'innovations. En contrepoint à ces travaux, Giraut (2009) a mené une réflexion sur les dynamiques propres aux espaces ruraux, situés donc en marge de ces pôles d'agglomération. Selon lui, les marges offriraient des espaces de liberté par rapport aux normes dominantes. Certains agencements entre acteurs et ressources y seraient propices à une inventivité organisationnelle et institutionnelle. Par exemple, pour s'adapter à la concurrence foncière périurbaine, des agriculteurs innovent en instaurant des systèmes agricoles adaptés à la précarité foncière (Soulard, 2014). Cette lecture est très intéressante pour l'étude du périurbain, lieu intermédiaire entre ville et campagne, tiers-espace où se construisent des territorialités nouvelles, ni urbaines ni rurales (Vanier, 2002). L'innovation territoriale naît ici de la rencontre entre des mondes différents, le monde agricole et le monde urbain notamment. Elle repose sur des agencements socio-spatiaux qui créent des territorialités nouvelles (Giraut, 2009).

Le second courant, issu de travaux en sciences régionales et en géographie économique, insiste davantage sur les ressources d'un territoire, naturelles et humaines, et sur les effets de la proximité entre acteurs. Les recherches portent sur différents modèles d'innovation territoriale (Moulaert et Sekia, 2003), tels que les districts industriels, les systèmes productifs locaux, les milieux innovateurs, les systèmes agro-alimentaires localisés... (voir le chapitre 6). Ces travaux ont en commun de considérer le territoire comme un lieu-ressource, qui offre une proximité géographique et des capacités d'organisation propres à renforcer l'ancrage territorial des entreprises ou des produits. L'innovation est territoriale par les liens tissés entre les acteurs pour activer, mobiliser, valoriser des ressources multiples, et produire ainsi des *systèmes territoriaux d'innovations* (Torre et Tanguy, 2014). Elle est vue comme le moteur du développement territorial, dans lequel les conflits peuvent déboucher sur de nouvelles formes de coopération (Torre, 2015). Transposée aux relations entre ville et agriculture, l'innovation combine des ressources et des acteurs qui hybrident l'agricole et l'urbain.

Enfin, le troisième courant s'intéresse aux innovations institutionnelles et politiques engendrées par l'administration du territoire. Par exemple, la décentralisation produit de nouveaux territoires administratifs. Ces découpages modifient les modes de gouvernance, les acteurs devant coordonner des niveaux d'intervention de plus en plus imbriqués. Parallèlement, de nouvelles formes de participation du public à la décision politique sont promues (Douillet *et al.*, 2012). L'innovation territoriale réside alors dans la construction de nouveaux espaces politiques, notamment à des échelles territoriales émergentes (Communautés de communes, Agglomérations, Métropoles), et dans les modes de gouvernance et l'ingénierie de projets qu'impulsent les collectivités locales. L'administration de l'alimentation et de l'agriculture donne lieu à l'invention de nouveaux instruments d'action publique.

Ces approches nous montrent que l'innovation territoriale constitue un processus de changement qui repose sur trois moteurs principaux, à savoir les apports spatiaux et politiques, l'activation des ressources et les configurations d'acteurs.

Lieux-moments des innovations et espaces-temps des territoires

Les relations entre ville et agriculture s'inscrivent dans une dynamique d'évolution continue. Les aborder à partir de l'innovation territoriale place le focus sur des lieux et des moments particuliers, stratégiques pour les acteurs. Ces situations sont nommées par Fontan (2008) des « lieux-moments ». Elles invitent à une lecture spatiale et temporelle du processus d'innovation.

Du point de vue spatial, il s'agit de repérer les lieux où surgissent des nouveautés et les échelles de leur déploiement. Les innovations naissent d'initiatives nouvelles qui peuvent poindre dans un lieu spécifique, tout comme elles peuvent être impulsées par un acteur intervenant à une échelle englobante et trouver des traductions locales multiples. La dimension territoriale de l'innovation peut être saisie par ces rapports entre niveaux locaux et niveaux englobants, entre logique ascendante et logique descendante. Nos analyses comparées entre pays soulignent la nécessité de considérer aussi bien les grandes échelles (nationales ou supranationales) que les petites (commune et quartier, exploitation agricole et finage) pour repérer et analyser ces innovations territoriales (Banzo *et al.*, 2016). Dans chaque cas, les territoires d'action sont différents : aires métropolitaines, communes, intercommunalités, zonages d'aménagement, bassins de production agricole, territoires de projets... Décrire le processus d'innovation supposera de qualifier les différents espaces d'actions qu'agencent les relations entre ville et agriculture, depuis les vastes aires métropolitaines jusqu'aux interstices agricoles maillés dans l'urbain (Laurens, 2015 ; Perrin et Soulard, 2014).

Du point de vue temporel, étudier l'innovation consiste à s'intéresser à des moments particuliers : à celui où une nouveauté émerge, souvent à l'initiative d'un acteur ou d'un petit groupe, mais aussi à ceux où le processus s'arrête, se transforme ou se déploie. Ces nouveautés peuvent s'éteindre ou se transformer, générer des conflits ou impulser des coopérations (Torre, 2015). Cependant, le temps de la nouveauté n'est pas le même que celui des territoires. La nouveauté surgit sur un temps court alors que les territoires se transforment sur un temps long. Ils conservent

l'empreinte des héritages du passé. Caractériser l'innovation territoriale suppose ainsi d'être attentif aux héritages et aux inerties (notion de dépendance au sentier) ainsi qu'aux configurations actuelles et aux événements qui impulsent ou bloquent la mise en mouvement (notion de fenêtre d'opportunité). Décrire l'innovation territoriale consiste alors à articuler le temps court des nouveautés avec le temps long des territoires. Identifier les moments clés des nouveautés pour les resituer dans le temps des territoires est nécessaire pour analyser les situations d'innovation. Très concrètement, une situation d'innovation se caractérisera par une combinaison d'initiatives agri-urbaines qui interagissent dans un territoire. Étudier le processus d'innovation territoriale consistera à reconstituer cette situation depuis son origine jusqu'à ses différents déploiements dans l'espace et dans le temps. La méthode choisie pour effectuer ces suivis longitudinaux de situations d'innovation consiste à narrer l'histoire de chaque situation, ses recompositions et ses effets à différentes échelles, en s'aidant d'un outil de description nommé « chronique de dispositif » (Paoli et Soulard, 2003).

► Des initiatives agri-urbaines à l'innovation territoriale : le cas de Montpellier

Montpellier est une ville de 270 000 habitants qui connaît une forte croissance. Son aire urbaine s'étend sur plus de 100 communes accueillant 550 000 habitants. Les relations entre ville et agriculture se sont transformées au cours du temps. Perrin *et al.* (2013) distinguent trois périodes. Jusqu'aux années 1960, Montpellier fut une *ville viticole*, vivant de la rente du vignoble et du négoce des vins et spiritueux. Ce lien organique entre ville et agriculture s'est ensuite distendu. Des années 1960 à 1990, Montpellier a connu un essor de l'économie tertiaire et a *tourné le dos* à son agriculture. La viticulture a subi plusieurs crises du marché des vins, qui ont accéléré son recul au profit de l'urbanisation. Depuis les années 2000, plusieurs évolutions, locales ou globales, ont contribué à une reconnexion entre ville et agriculture.

Les recherches conduites à Montpellier permettent d'illustrer comment des initiatives agri-urbaines s'élaborent et se déploient au sein d'une aire métropolitaine. Elles illustrent deux phases d'évolution des relations entre ville et agriculture : une première, où l'innovation territoriale naît d'une nouvelle conception d'aménagement, en rupture avec la précédente ; une seconde, où elle s'incarne dans une politique locale intégratrice et inédite.

Innover en aménageant le territoire : l'agriculture dans la planification urbaine

Un premier fait marquant a pour origine l'intégration de l'agriculture dans la planification urbaine. À Montpellier, la création, en 2001, de la Communauté d'agglomération, regroupant à l'origine 38 communes de l'aire urbaine, donne lieu à la réalisation du premier schéma de cohérence territoriale (SCoT) français. Ce plan fixe les orientations d'aménagement pour les dix ans à venir. À Montpellier comme

ailleurs en France, l'élaboration des SCoT est un fait nouveau. Il traduit à la fois la volonté décentralisatrice de l'État de transférer aux exécutifs locaux les prérogatives de l'aménagement du territoire, et une injonction à ces mêmes exécutifs de pratiquer la planification intercommunale, créant un contexte favorable à l'innovation locale.

L'expérience montpelliéraine est à l'origine d'un nouveau concept en matière d'urbanisme, à savoir l'inversion du regard. Les urbanistes en charge du SCoT ont construit le projet d'aménagement non plus à partir des infrastructures urbaines, mais en s'appuyant sur la trame des espaces naturels et des espaces agricoles élaborée à partir d'une cartographie réalisée par des chercheurs (Jarrige *et al.*, 2006). La valeur nouvelle donnée aux espaces ouverts, préalablement perçus comme des vides par les urbanistes, permet cette inversion du regard, qui met les espaces naturels et agricoles au cœur du projet de territoire urbain. Cette innovation s'est diffusée à de nombreux SCoT à l'échelle nationale. Toutefois, si cette nouvelle approche a permis à l'agglomération montpelliéraine de délimiter les extensions urbaines et de protéger des espaces agricoles, elle n'a pas permis d'enrayer le déclin de l'agriculture, ni de répondre aux attentes urbaines en matière de paysage et d'alimentation locale, adressées à l'agriculture périurbaine.

Parallèlement, la région de Montpellier, confrontée au mitage des espaces agricoles, est soumise à une application stricte de la nouvelle législation nationale renforçant la protection de ces espaces par la réduction des droits à construire dérogatoires accordés aux agriculteurs. Cela engendre des conflits entre la profession agricole et l'État, et conduit à créer une instance départementale de négociation, le groupe de travail Urbanisme et agriculture. Cette initiative inédite servira de modèle pour généraliser ces groupes de travail au plan national en 2008 (circulaire DGFAR/SDER/C2008-5006, dite «circulaire Barnier»). À l'échelle locale, le groupe de travail Urbanisme et agriculture crée un nouveau concept, celui du *hameau agricole*, qui consiste à regrouper les constructions agricoles au sein de lotissements en continuité du village et à réduire ainsi la constructibilité des zones agricoles des plans locaux d'urbanisme. Cette option fut inscrite dans le SCoT de Montpellier (approuvé en 2006) et une dizaine de hameaux agricoles virent le jour en dix ans dans l'Hérault. Le modèle du lotissement agricole peine cependant à se diffuser car sa mise en œuvre est complexe. D'autres formes de regroupement sont alors imaginées par les élus locaux en vue de gérer la coexistence entre activités résidentielles et activités agricoles (Nougarèdes *et al.*, 2017).

Au-delà de la volonté de protéger les terres agricoles, le SCoT de Montpellier définissait un autre outil d'aménagement destiné à soutenir un développement agricole en phase avec la demande urbaine. Il s'agit de l'*agriparc*, associant plusieurs fonctions : production agricole, alimentation de la ville, préservation de paysages non bâtis, loisir et éducation à l'environnement pour les urbains. L'achat d'un domaine de 190 ha par la Communauté d'agglomération en 2010 a permis de créer un premier agriparc et d'attribuer des lots fonciers à une vingtaine d'agriculteurs. Cependant, la plupart des bénéficiaires pratiquent une agriculture conventionnelle, sans contributions nouvelles à la multifonctionnalité souhaitée pour cet espace. Seuls un maraîcher et les adhérents d'une pépinière coopérative en production biologique pratiquent la vente directe. Cette situation est le résultat de la négociation entre la collectivité et les acteurs agricoles. Elle révèle

le pouvoir local des acteurs de la viticulture et des grandes cultures, tournés vers l'exportation, alors que l'agriculture tournée vers la ville et les circuits courts reste minoritaire (Jarrige et Perrin, 2017).

Ces expériences locales livrent plusieurs caractéristiques de l'innovation territoriale. L'inversion du regard proposée dans le SCoT fait figure de *mythe organisateur* (Vitry et Chia, 2016), qui réussit à faire croire qu'un territoire urbain est régi par sa trame verte. Si cela ne recouvre pas la réalité, cette nouveauté a sa force propre ; elle se diffuse à l'échelle nationale et impulse d'autres initiatives locales. On retrouve ici les rapports entre centre et périphérie dans le processus d'innovation, entre échelle locale et échelle nationale, et entre centre urbain et périphérie rurale. Au niveau local, les résultats obtenus avec les hameaux agricoles et l'agriparc illustrent les écarts qu'il peut y avoir entre les concepts initiaux et la réalité des actions, résultant des négociations entre parties prenantes. Les jeux d'acteurs entraînent des adaptations locales du concept qui révèlent le poids des acteurs dominants. Ces agencements locaux originaux produisent des résultats inégaux, les ressources publiques pouvant être captées par une minorité d'agriculteurs détenant un pouvoir foncier et appartenant à la filière viticole. L'innovation territoriale ne réussit pas toujours à redistribuer les ressources ou à susciter un développement agricole en phase avec les demandes urbaines. Ces exemples montrent que cette phase de l'innovation territoriale agri-urbaine se limite à une dimension institutionnelle des relations entre ville et agriculture, c'est-à-dire, ici, à l'aménagement du territoire.

Innover par le développement territorial : la mise en politique de la question agricole et alimentaire

Une nouvelle équipe politique est élue en 2014 à la tête de la Communauté d'agglomération de Montpellier, structure intercommunale devenant Montpellier Méditerranée Métropole en 2015. Parmi les nouveaux axes stratégiques fixés par les élus, une politique agro-écologique et alimentaire conçue avec l'appui de la recherche. Cette politique mobilise les services de l'économie, de l'aménagement, du foncier, de l'eau, des transports, des déchets, de la cohésion sociale, de la politique de la ville et de la communication. Cette transversalité sera aussi un élément de sa fragilité puisque, sans service administratif attitré, la politique agro-écologique et alimentaire reste soumise au bon vouloir des élus. Cette mise en politique locale des questions agricoles et alimentaires fait-elle pour autant innovation territoriale ?

La mise en place de la politique agro-écologique et alimentaire peut être qualifiée d'innovation territoriale au plan organisationnel, car elle impulse des agencements nouveaux entre les différents services de l'établissement intercommunal et entre les différentes communes du territoire de la Métropole. Assiste-t-on pour autant à de nouvelles dynamiques de développement sur le terrain ? Deux actions nouvelles de la Métropole illustrent ce propos.

Une première action porte sur la mobilisation de foncier public afin d'installer des agriculteurs en circuit court. S'inscrivant dans le prolongement de l'expérience de l'agriparc, l'approche est cependant différente. Ici, le foncier est mobilisé en vue

d'installer des *petites fermes nourricières*, définies par la Métropole comme des exploitations de petite taille conduites suivant les principes de l'agro-écologie. Les collectivités s'investissent dans le recrutement des porteurs de projets. En 2017, deux installations agricoles sont réalisées et la Métropole vient en appui à d'autres installations à l'initiative des communes ou d'organismes gestionnaires locaux. Le processus est lent, il ne concerne pas beaucoup de surfaces (moins de dix hectares), mais il impulse une recomposition de l'agriculture de la Métropole.

Une seconde action porte sur la participation citoyenne à la politique agro-écologique et alimentaire. Suite à un inventaire des initiatives agricoles et alimentaires dans la Métropole (plus de 400 identifiées, avec l'appui de la recherche), une plateforme collaborative fut envisagée pour échanger des informations et des expériences et pour mobiliser et fédérer les acteurs du secteur associatif autour de la politique agro-écologique et alimentaire. Les relations, parfois tendues, entre la Métropole, les communes et les milieux associatifs ont cependant conduit à retarder le projet de plateforme. Des groupes de travail multi-partenaires sont alors mis en place pour débattre d'une stratégie commune sur l'agro-écologie. Après une année d'échanges, l'agro-écologie a été retenue comme thème mobilisateur, avec, comme action phare, un mois de l'agro-écologie durant lequel des événements multiples sont organisés à l'initiative de la Métropole, de ses communes et d'associations (l'une d'entre elles est financée l'année suivante pour coordonner l'événement).

Les relations entre ville et agriculture à Montpellier connaissent ainsi une nouvelle étape. L'innovation territoriale est ici politique (élaboration d'une politique territoriale), mais aussi institutionnelle (nouvelles compétences internes et recours à de nouveaux experts externes), expérimentale (nouveaux réseaux de savoirs) et sociale (mobilisation citoyenne).

Ces nouveautés sont cependant récentes. Les recompositions à l'œuvre sont réversibles et leur ampleur, incertaine. Cette situation d'ouverture et d'incertitude suppose en effet de nouvelles coopérations et des partenariats entre acteurs publics et société civile, pour la mise en œuvre d'une politique participative et son institutionnalisation dans la durée. Dans ce but, les acteurs engagés dans ces situations devront mettre en place de nouveaux apprentissages de gouvernance territoriale, c'est-à-dire [...] *des processus qui permettent aux acteurs du territoire de produire une vision partagée, de développer une stratégie et de légitimer l'action collective [...]* (Vitry et Chia, 2016). À Montpellier, cette gouvernance est émergente. Par rapport à la phase précédente, l'innovation territoriale se complexifie, mobilisant un réseau d'acteurs élargi, au-delà du face-à-face traditionnel entre l'État et la profession viticole. De nouveaux élus, de nouveaux acteurs associatifs et de nouveaux opérateurs privés, porteurs d'un autre modèle de développement agricole, entrent en scène. L'innovation se territorialise par la formation d'une gouvernance qui tente de construire un système agricole et alimentaire propre à la Métropole. Toutefois, ces dynamiques agri-urbaines, bien que rendues très visibles par la communication politique locale, restent marginales (y compris en matière de moyens mobilisés) au sein des axes structurants du développement urbain et des principales filières agroalimentaires locales. Ce mouvement va-t-il rester marginal et s'épuiser ? Va-t-il au contraire impulser une transition vers un système agri-urbain durable ?

► Conclusion : les dynamiques de l'innovation territoriale

L'exemple de Montpellier montre que l'innovation territoriale procède de la rencontre entre une multiplicité d'initiatives agri-urbaines et d'un processus plus large de mise à l'agenda de l'agriculture et de l'alimentation dans les politiques urbaines (Michel et Soulard, 2017).

L'innovation territoriale s'inscrit dans une temporalité à la fois longue et saccadée. Les lenteurs et les difficultés observées illustrent des résistances, tant du côté de la ville que du système agraire, représentant le temps long des territoires et les effets de dépendance au sentier. Mais les initiatives et les changements de contexte témoignent d'une reconfiguration effective des relations entre des acteurs qui, il y a seulement quinze ans, ne se connaissaient que très peu. Les relations entre ville et agriculture, et les innovations qu'elles engendrent, révèlent aussi l'importance des effets de domination et d'exclusion des acteurs concernés et des enjeux d'équité sociale dans la gouvernance du foncier agricole. Le risque d'instrumentalisation de l'agriculture dans les projets urbains demeure patent, tandis que le risque d'exclusion des formes agricoles innovantes reste important face aux forces sectorielles agricoles qui sont bien établies. Si l'hypothèse d'un rééquilibrage des relations entre ville et agriculture est constitutive de l'innovation territoriale, un tel pari ne peut cependant être atteint sans que ne soient évalués ses enjeux de justice, sociale, environnementale et alimentaire (Tornaghi, 2017).

L'innovation territoriale se présente ainsi comme un cheminement semé d'aléas, d'avancées et de reculs. Une question reste ouverte : quelles innovations agri-urbaines réussissent, au sens d'être en mesure d'impacter la durabilité du système agri-urbain ? Ce processus de changement d'échelle de l'innovation, c'est-à-dire les mécanismes d'appropriation des nouveautés acquises par des acteurs aptes à les transposer et à les légitimer à des échelons supérieurs, ouvre un champ de recherche sur les relations entre l'innovation territoriale et la transition globale. Identifier, analyser et expérimenter des mécanismes de déploiement, de transposition et d'institutionnalisation des innovations, à différentes échelles, donne le cap d'un agenda de recherches sur les relations entre ville et agriculture.

► Références bibliographiques

Banzo M., Perrin C., Soulard C.-T., Valette E., Mousselin G., 2016. Rôle des acteurs publics dans l'émergence de stratégies agricoles des villes. Exemples en Méditerranée. *Economia e società regionale*, XXXIV(2), 8-30.

Chia E., 2013. Conclusion. Repenser la gestion foncière : la gouvernance foncière au prisme de ses instruments, In : *Terres agricoles périurbaines : une gouvernance foncière en construction* (Bertrand N., dir.), Éditions Quæ, Versailles.

Clément C., Soulard C.-T., 2016. La publicisation des espaces agricoles périurbains dans le Lunellois, Languedoc : un cadre d'analyse en géographie. *Annales de Géographie*, 6(712), 590-614.

Douillet A.-C., Faure A., Halpern C., Leresche J.P., 2012. *L'action publique locale dans tous ses états : différenciation et standardisation*. L'Harmattan, Paris, 353 p.

Fontan J.-M., 2008. Développement territorial et innovation sociale : l'apport polanyien. *Revue Interventions économiques* [En ligne], 38, 2008, mis en ligne le 16 février 2011, <<http://interventionseconomiques.revues.org/369>> (consulté le 19 février 2018).

- Giraut F., 2009. Innovation et territoires. Les effets contradictoires de la marginalité. *Revue de géographie alpine*, 97(1), 6-10.
- Jarrige F., Perrin C., 2017. L'agriparc : une innovation pour l'agriculture des territoires urbains ? *Revue d'économie régionale et urbaine*, 3, 537-559.
- Jarrige F., Thion P., Nougaredes B., 2006. La prise en compte de l'agriculture dans les nouveaux projets de territoires urbains. *Revue d'économie régionale et urbaine*, 3, 393-414.
- Krugman P.R., Obstfeld M., 2006. *International economics: Trade and policy*, 7th edition, Addison Wesley.
- Laurens L., 2015. Agri-interstice urbain ou quand l'agriculture change la réalité des marges urbaines. *Bulletin de la Société géographique de Liège*, 1(64), 5-22.
- Michel L., Soulard C.-T., 2017. Comment s'élabore une gouvernance alimentaire urbaine ? Le cas de Montpellier Méditerranée Métropole, In : *Construire des politiques alimentaires urbaines. Concepts et démarches* (Brand C. et al., coord.), Éditions Quæ, Versailles.
- Morgan K., 2009. Feeding the City: The Challenge of Urban Food Planning. *International Planning Studies*, 14(4), 341-348.
- Morgan K., Sonnino R., 2010. The urban foodscape: world cities and the new food equation. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3, 209-224.
- Moulaert F., Sekia F., 2003. Territorial Innovation Models: A Critical Survey. *Regional Studies*, 37(3), 289-302.
- Nahmias P., Le Caro Y., 2012. Pour une définition de l'agriculture urbaine : réciprocity fonctionnelle et diversité des formes spatiales. *Environnement urbain/Urban Environment*, 6, 1-17.
- Nougaredes B., 2011. Quelles solutions spatiales pour intégrer l'agriculture dans la ville durable ? Le cas des hameaux agricoles dans l'Hérault. *Norois*, 4, 53-66.
- Nougaredes B., Candau J., Soulard C.-T., 2017. Le rapport au lieu de vie : une lecture de la cohabitation entre agriculteurs et résidents périurbains (Hérault, France), In : *L'espace en partage : approche interdisciplinaire de la dimension spatiale des rapports sociaux* (Bonny Y. et al., dir.). Presses universitaires de Rennes, 75-96.
- Paoli J.-C., Soulard C.-T., 2003. Comment écrire la chronique d'un dispositif territorial ? Note méthodologique. Séminaire RIDT, 25 juin 2003, Dijon, Inra-Sad, 12 p.
- Perrin C., Jarrige F., Soulard C.-T., 2013. L'espace et le temps des liens ville-agriculture : une présentation systémique du cas de Montpellier et sa région. *Cahiers Agricultures*, 22(6), 552-558.
- Perrin C., Soulard C.-T., 2014. Vers une gouvernance alimentaire locale reliant ville et agriculture. Le cas de Perpignan. *Géocarrefour*, 89(1-2), 125-134.
- Poulot M., 2010. L'agriculture comme composante de l'identité périurbaine francilienne : entre (re) connaissance et innovation. *Pour*, 2, 73-81.
- Reynolds K., Cohen N., 2016. *Beyond the Kale*, University of Georgia Press.
- Rey-Valette H., Chia E., Mathé S., Michel L., Nougaredes B., Soulard C.-T., Maurel P., Jarrige F., Barbe E., Guiheneuf P.-Y., 2014. Comment analyser la gouvernance territoriale ? Mise à l'épreuve d'une grille de lecture. *Géographie, économie, société*, 16(1), 65-89.
- Soulard C.-T., 2014. Les agricultures nomades, une caractéristique du périurbain. *Pour*, 224, 151-158.
- Steel C., 2013. *Hungry city: How food shapes our lives*, Random House.
- Tornaghi C., 2017. Urban Agriculture in the Food-Disabling City: (Re)defining Urban Food Justice, Reimagining a Politics of Empowerment. *Antipode*, 49(3), 781-801.
- Torre A., 2015. Théorie du développement territorial. *Géographie, économie, société*, 17(3), 273-288.
- Torre A., Tanguy C., 2014. Les systèmes territoriaux d'innovation : fondements et prolongements actuels, In : *Principes d'économie de l'innovation* (Boutillier S., Forest J., Gallaud D., Laperche B., Tanguy C., Temri L., dir.), Peter Lang, collection Business and Innovation, Bruxelles.
- Vanier M., 2002. Développement autour des villes. Un tiers espace voué à l'innovation. *Économie & Humanisme*, 362, 53-55.
- Viljoen A., Wiskerke J.S., 2012. *Sustainable food planning: evolving theory and practice*, Wageningen Academic Pub.
- Vitry C., Chia E., 2016. Contextualisation d'un instrument et apprentissages pour l'action collective. *Revue Management et Avenir*, 83(1), 121-141.