



La politisation de la question agricole périurbaine en France : points de repère

Serge Bonnefoy, secrétaire technique

Terres en Villes, chercheur associé à l'UMR
Pacte de Grenoble, Grenoble

Courriel :
serge.bonnefoy@terresenvilles.org

Résumé

Il aura fallu une cinquantaine d'années pour que la question agricole périurbaine devienne une préoccupation commune des agglomérations et métropoles françaises. Il aura fallu que les évolutions urbaines, agricoles et alimentaires en France et en Europe soient suffisamment fortes pour modifier les frontières entre politique urbaine et politique de développement rural, entre Etat et collectivités. Toutefois, l'agriculture périurbaine est un objet politique hybride qui échappe à la politisation conventionnelle. Sa meilleure prise en compte locale témoigne aujourd'hui de l'irruption de la société civile sur la scène agricole et du rôle des agglomérations dans la territorialisation de la politique agricole.

Mots-clefs

Régulation, politisation, territorialisation, agriculture périurbaine, agri-urbanisme

Abstract

The boundaries between urban and rural development policies, between the State and local communities have begun to change as a result of the strong evolutions of urbanisation, agriculture



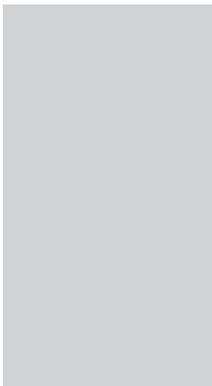


URBIA - LA POLITISATION DE LA QUESTION AGRICOLE PÉRIURBAINE EN FRANCE

and food in France and Europe. But Peri-urban agriculture is a hybrid political object that escapes conventional politicization. The greater consideration given to it at a local scale demonstrates the emergence of civil society on the agricultural scene and the role of metropolitan areas in the territorialisation of agricultural policy.

Keywords

Regulation, politicization, territorialization, peri-urban agriculture, agri-urban planning





Les définitions de *l'agriculture périurbaine* et de *l'agriculture urbaine* sont multiples et renvoient à des enjeux différents. L'agriculture périurbaine est définie comme l'agriculture du territoire périurbain (lui-même défini diversement) ou bien assimilée à un contre-modèle alternatif. Dans la dernière période, la notion d'agriculture de proximité tend à élargir ces deux définitions à un territoire bien plus vaste. L'agriculture urbaine recouvre quant à elle quatre acceptions : une définition géographique pouvant englober la proximité périurbaine, l'agriculture en projet avec la ville au sens d'André Fleury qui paraît perdre un peu de sa pertinence avec sa banalisation, l'agriculture métropolitaine du sud de la planète, l'agriculture intra-urbaine des villes du nord (jardins partagés, murs végétaux et autres innovations culturelles urbaines et participatives).

Chercher à cerner la temporalité et les modalités de la politisation de la question agricole périurbaine, « *Autrement dit la façon dont l'agriculture périurbaine est constituée en enjeu politique, en problème qui nécessite l'intervention d'une ou plusieurs autorités publiques* » (Douillet et Faure, 2010 : 127) est une démarche pertinente pour apprécier l'évolution des enjeux et des systèmes d'acteurs concernés et mettre en perspective le foisonnement actuel d'interventions publiques et privées en faveur des agricultures périurbaine et urbaine.

Il s'agit bien d'une politique publique au sens où la définissent Yves Mény et Jean-Claude Thoenig que cite Pierre Muller dans son ouvrage sur les politiques publiques (Muller, 2009 : 22) : elle se présente sous la forme d'un programme d'action gouvernementale dans un secteur de la société ou un espace géographique, et, elle est constituée des cinq éléments (un ensemble de mesures concrètes, des décisions de nature plus ou moins autoritaire, un cadre général d'action, un public et enfin des buts et objectifs).

La politisation de la question agricole périurbaine s'est organisée en France en quatre grandes périodes. Aux premiers conflits des années 60/70, succéda le temps de l'émergence de la question



agricole périurbaine. Puis dans les années 90, advint la mise à l'agenda national avant que l'irruption de la question alimentaire ne bouleverse l'ordonnancement classique.

Les premiers conflits

L'organisation urbaine des années 60 (villes nouvelles, schémas d'aménagement des aires métropolitaines) provoqua les premières luttes agricoles périurbaines, à Villeneuve d'Ascq, à Grenoble¹ ou en Ile-de-France. Des agriculteurs locaux et certains praticiens de l'aménagement rural, parfois de l'urbanisme, prirent alors conscience des risques encourus par l'agriculture proche des villes.

Cette prise de conscience n'allait pas de soi puisque l'action publique en matière d'équipement et d'urbanisme et l'action publique en matière d'agriculture entretenaient peu de relations même si elles relevaient de la même veine sectorielle et fonctionnaliste. Pour la première, il s'agissait de mettre sur le marché suffisamment de logements. Pour la seconde, il fallait d'atteindre l'autosuffisance alimentaire en tirant bénéfice de l'instauration du marché commun agricole (1965). D'un côté on construisait les grandes infrastructures et de l'autre on aménageait le foncier agricole. Les deux ministères s'arrangeaient tous deux du colbertisme productiviste qui était aussi l'apanage de la profession agricole qui cogérait la politique agricole. Elle concentrait ses forces pour organiser les marchés, moderniser l'exploitation familiale et améliorer le revenu agricole.

L'équipement du pays en infrastructures et logements était aux yeux des aménageurs parfaitement conciliable avec l'augmentation de la productivité agricole tant la surface disponible paraissait abondante.: « *Le projet était immense² : faire surgir une ville de 100 000 habitants couvrant une superficie de 2 000 ha (...) Il (l'architecte) avait la prétention de mélanger, dans la future ville nouvelle, les agriculteurs et les citoyens, en réservant à l'intérieur*

1 Rejet de la ville nouvelle du pays voironnais à la fin des années 60

2 A Ascq en 1957





de la cité 800 à 100 hectares destinés à créer 20 à 25 fermes d'environ 40 ha d'un seul tenant constituant autant d'îlots de nature dans la cité à venir.(...) M. Deryng paraissait s'attendre à une certaine compréhension ... même à la coopération des agriculteurs ». (Parsy, 1989 : 30).

Deux ans après le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) de la région parisienne, la loi d'orientation foncière (LOF) du 30 décembre 1967 généralisa à l'ensemble du pays les SDAU, les plans d'occupation des sols (POS) et les zones d'aménagement différé afin d'accélérer la construction de logements en impliquant les promoteurs privés. La LOF et les grands projets d'aménagement comme Fos sur Mer offrirent une arène nouvelle aux experts de l'agriculture et de l'espace rural. Les ateliers d'aménagement rural³ du Ministère de l'Agriculture initièrent la mobilisation en s'alliant très souvent avec la Profession et parfois avec les groupes d'études et de programmation du Ministère de l'Équipement en charge de la planification ou quelques urbanistes d'agence. Ces iconoclastes suscitèrent dans les 4 grandes régions⁴ les plus urbanisées, les premières études-action sur l'agriculture périurbaine : livre vert de la région urbaine grenobloise en 1967, des Bouches-du-Rhône en 1970, éléments pour un schéma d'aménagement rural de l'Île de France en 1971, proposition d'une méthode d'analyse de l'agriculture dans les diagnostics de POS dans le Nord, parution du Schéma départemental d'aménagement rural 13 et mise en place de la commission permanente de l'espace rural... La planification et l'expertise sont déjà à cette époque fortement structurantes de la question agricole périurbaine, encore absente du discours syndical.

- 3 Quinze ans plus tard, en 1991, René Souchon leur rendra hommage : « Objectivement, à part des géographes, rares sont ceux qui, notamment au niveau de l'Administration, se préoccupent du périurbain, comme si les rapports Ville/Périphérie, exception faite de l'Île de France et de Rhône-Alpes, ne se posaient pas ou se posaient peu. Il faut reconnaître que les DRAF et les DDAF n'ont plus ces personnels qui notamment au sein des ateliers d'étude et d'aménagement rural avaient pendant longtemps nourri la réflexion ». (Souchon, 1991 : 2)
- 4 Île de France, Rhône-Alpes, Nord Pas de Calais et Provence Alpes Côtes d'Azur





L'émergence de la question agricole périurbaine

La circulaire du Premier Ministre Jacques Chirac du 29 avril 1975 sur les Zones Naturelles d'Équilibre (ZNE) initiera un deuxième tournant dans la régulation de l'espace rural et fera émerger la question agricole périurbaine. Quatre objectifs étaient assignés à ces « *vastes espaces ruraux devant rester à l'écart de l'urbanisation : maintenir et développer les activités rurales, développer les services publics locaux, améliorer le cadre de vie, organiser les activités touristiques* » (Squarcioni, 1985 : 167). L'application de cette circulaire clivera durablement la trajectoire francilienne et la trajectoire rhônalpine. A cette occasion se dessinera un nouveau rapport entre Etat et collectivités en matière d'agriculture périurbaine, juste avant les grandes lois de décentralisation (1983).

En Ile de France, l'approche fut fortement institutionnalisée et planificatrice. La création de l'établissement public régional (EPR), ancêtre de la Région, flanqué d'un autre établissement public, l'agence des espaces verts créée à l'initiative des forestiers, renforça une vision environnementaliste et paysagère⁵. L'institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile de France en charge de l'élaboration des documents de planification, délaissera les études agricoles pour mieux étudier la gestion des espaces ouverts. Ainsi le SDAURIF approuvé en 1976 distingua des espaces ouverts de respiration et appliquera la circulaire en protégeant six zones naturelles d'équilibre qui deviendront plus tard autant de parcs naturels régionaux. Malgré plusieurs études⁶ et initiatives locales emblématiques (Périgny-sur-Yerres, réseau Chapeau de paille), la question agricole ne suscita pas d'intervention publique : « *aucune disposition économique en faveur de l'agriculture contenue dans le volet agricole des ZNE n'a pu être appliquée* ». (Stéphane Robert, 1985 : 317)

Tout autre fut l'application de la circulaire en Rhône-Alpes. Elle

5 Le premier PRIF agricole date de 1994

6 Les travaux de la sociologue Marie Elisabeth Chassagne ont marqué l'époque. On lui doit aussi le premier texte « *officiel* » sur l'agriculture périurbaine produit pour le Ministère de l'agriculture en mars 1976.





privilegia l'agriculture qui était perçue comme le maillon faible de l'aménagement périurbain. L'alliance entre Administration, Profession et collectivités fut déterminante. Ces acteurs choisirent la grande échelle de la région urbaine⁷ pour dépasser l'émission des pouvoirs locaux. Ils concrétisèrent la circulaire en inventant la modalité du programme agricole de région urbaine et ils assignèrent à l'EPR (au conseil régional à partir de 1983) le rôle de chef d'orchestre, garant de la procédure et financeur des programmes avec d'autres partenaires. Les acteurs rhônalpins conçurent et expérimentèrent les premières politiques agricoles périurbaines locales françaises (Lyon en 1979), la gouvernance multi-acteurs, l'implication des intercommunalités (Grenoble en 1984), le paritarisme élus/profession (Saint Etienne en 1987), l'inter territorialité et l'articulation entre collectivités de différents niveaux. L'association pour le développement de l'agriculture dans l'Y Grenoblois (ADAYG) qui regroupait à l'époque plusieurs intercommunalités la chambre d'agriculture et le conseil général chercha dès 1986⁸ à favoriser une mise en réseau des initiatives locales.

La décentralisation (1983) favorisa d'autres initiatives locales (Aubagne, Bretagne) alors que l'Etat s'était retiré de la scène : « *Y a-t-il une politique pour l'agriculture périurbaine ? Menteur serait celui qui oserait le prétendre du moins si on se place au niveau national. ... Mon propos ce soir, n'est pas de vous décrire les axes et les moyens d'une politique nationale qui n'existe pas (et qui ne peut d'ailleurs pas exister)...* » (Barbaroux, 1989 : 161). C'est enfin à cette époque que le discours sur l'agriculture périurbaine commença à se politiser⁹.

7 L'agriculture est aussi « *un enjeu fédérateur et une monnaie d'échange* », (Douillet et al. 2010).

8 Date des 1^{ères} rencontres de l'agriculture et de la ville

9 « *A ces conditions, l'agriculture périurbaine, chef de file des petites agricultures innovantes, est une agriculture, non pas du passé, mais une agriculture d'avenir* ». (Plassard, 1985 : 341)





La mise à l'agenda

Au début des années 90, la question agricole périurbaine fut mise à l'agenda politique national. L'Etat ne pouvait plus ignorer le développement de la périurbanisation qui nécessitait de repenser la planification française et l'organisation des collectivités locales. Dans le même temps, le besoin de faire valoir un nouveau paradigme agricole (*la multifonctionnalité*) dans les négociations européennes et internationales était impérieux. Les acteurs politiques et professionnels engagés dans des programmes agricoles périurbains commençaient à se faire entendre. Enfin, s'intéresser à l'agriculture périurbaine était aussi pour les gouvernements de gauche un moyen de faire évoluer une vision jugée trop monolithique de l'agriculture.

Le Ministère de l'agriculture sera l'ordonnateur¹⁰ d'un processus qui s'appuiera sur une mise à l'agenda dès 1991, la conceptualisation des chercheurs de l'Ecole Nationale Supérieure du Paysage de Versailles (ENSPV), l'expérience l'Ile-de-France notamment de l'Etat en région, le développement des initiatives des agglomérations françaises et le soutien d'une partie du monde agricole. L'organisation politico-administrative de la politique montagne sera la référence implicite, d'autant plus qu'une partie des acteurs agricoles périurbains militaient ces années-là pour la reconnaissance d'un handicap périurbain ouvrant droit à une indemnité compensatrice à l'image de celle de la politique montagne.

L'acte fondateur sera le rapport commandé en 1991 à René Souchon par Louis Mermez, Ministre de l'agriculture et élu rhônalpin. Il concerne *l'aménagement rural en zone périurbaine*. L'agriculture périurbaine n'est qu'une des questions traitées conformément à la culture du Ministère. Ce rapport établira grâce à l'étude de la SEGESA conduite dans un cadre interministériel, une définition

10 Le Ministère suscita durant cette période l'émergence d'un réseau informel périurbain à l'intérieur de l'administration (directions diverses, services déconcentrés, laboratoires de recherche sous tutelle, établissements d'enseignement agricole) qui jouera un rôle essentiel dans la période. La création en 1995 du département périurbain de la Bergerie Nationale de Rambouillet devenu centre interministériel de ressources le 4 mars 1997 complètera le dispositif.





du périurbain « *plus restrictive que celle de l'INSEE ... 10,2% du territoire* » (Souchon, 1991). Elle privilégie les espaces de proximité des grandes villes sous forte pression urbaine. Ces mêmes espaces sont aussi au centre de la théorie de l'agriculture urbaine. Une définition comparable de l'espace périurbain sera retenue par la Région Ile-de-France pour définir le périmètre éligible à sa politique en faveur de l'agriculture périurbaine. Et le réseau Terres en Villes qui s'appuie sur les agglomérations françaises, porte une conception similaire. Puis le rapport se prononcera en faveur d'une impulsion et d'un encadrement par l'Etat de l'aménagement rural en zone périurbaine dans le respect des principes de la décentralisation (Souchon, 1991 : 75). En matière d'agriculture périurbaine, le rapporteur prônera la notion de périmètre agricole minimum et les démarches type rhônalpins.

La conceptualisation de la question agricole périurbaine fut reprise des travaux d'André Fleury et de Pierre Donadieu. L'agriculture périurbaine, agriculture en périphérie de la ville, devient selon ces auteurs, urbaine lorsqu'elle « *entretient des rapports fonctionnels avec la ville et c'est ensemble qu'espaces cultivés et espaces bâtis participent au processus d'urbanisation et forment le territoire de la ville* ». (Fleury et Donadieu, 1997). Cette théorie de l'agriculture urbaine et de la campagne urbaine est fondée sur le concept de multifonctionnalité de l'agriculture et sur la théorie économique du bien commun. Pour ces tenants de la recherche-action bien implantés en Ile de France, l'intégration de l'agriculture dans le projet urbain passe par la co-construction de projets agri-urbains, terme fabriqué par André Fleury lors des travaux préparatoires de la loi d'orientation agricole (LOA) de 1999.

Le prisme francilien de la politisation agricole périurbaine nationale s'exprima par le poids accordé à la dynamique urbaine. La Direction régionale et interdépartementale de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt de l'Ile-de-France et son directeur des années 90, Alain Dassonville, fortement impliqué dans l'élaboration du *Schéma Directeur de la Région Ile-de-France (SDRIF)* ap-



prouvé en 1994¹¹, portèrent l'idée iconoclaste pour le monde agricole, qu'il fallait intégrer la préoccupation agricole périurbaine dans la gouvernance urbaine, dans le code de l'urbanisme même. La théorie de l'agri-urbanisme s'en trouvait renforcée. La parole francilienne était d'importance au regard des enjeux de la région capitale et du poids des dirigeants agricoles franciliens dans l'organisation des filières de grande culture et le pouvoir agricole français. La porosité du pouvoir entre Etat et région en matière de planification et d'aménagement du territoire y compris rural nourrissait le référentiel national et influa sur les décisions à venir.

La nouvelle posture de l'Etat favorisa le développement d'initiatives locales (Aubagne en 1992, Le Mans et Aix-en-Provence en 1994, Rennes en 1995, Bouguenais près de Nantes et Perpignan en 1996) qui mobilisèrent les procédures nationales (opération groupée d'aménagement foncier, plan de développement durable, fonds de gestion de l'espace rural) ou européennes (Life). Certains acteurs franciliens commencèrent à regarder du côté des projets locaux qu'avait popularisé le rapport Souchon. La Bergerie Nationale installée à Rambouillet et désireuse de se renouveler investit à cette époque les champs de l'agriculture durable et de l'agriculture périurbaine. Elle participa à la promotion des démarches locales que mit en exergue également le deuxième rapport national sur l'agriculture périurbaine confié au sénateur maire de Rambouillet, Gérard Larcher. Ce foisonnement fit entrer l'agriculture périurbaine dans le champ professionnel, y compris en Ile de France¹². L'assemblée permanente des chambres d'agriculture créa en 1997 son groupe de travail agriculture périurbaine, présidé par René Blanchet, responsable professionnel isérois. En matière de politique locale, le tropisme était rhônalpin et grenoblois.

- 11 Le Schéma Directeur de la Région Ile-de-France (SDRIF) de 1994 délimite les franges urbaines et formalise la ceinture verte qui incite à une protection renforcée des espaces agricoles, naturels et forestiers dans un rayon de 10 à 30 km autour de Paris. Il introduit le concept de masse critique des espaces agricoles. La notion de projet agricole local n'est pas encore d'actualité.
- 12 Cf. le rapport de Daniel Deswarte « *Le devenir des espaces agricoles et naturels en zone périurbaine* » pour le compte du conseil économique et social régional de l'Île-de-France en octobre 1999 ».





Les conditions étaient donc réunies pour passer à l'étape de la formalisation. Le contexte s'y prêtait avec la forte activité législative : loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999 qui créa notamment les 9 schémas de service collectif, loi relative au renforcement de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999 et loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain du 13 décembre 2000 qui créa les Schéma de cohérence territoriale (SCOT). On peut rapprocher de ces lois, la loi d'orientation agricole (LOA) du 09 juillet 1999.

Trois groupes de travail¹³ mis en place en 1997 sous le Ministère de Jean Glavany préparèrent les propositions, qui furent complétées par les travaux du schéma de services collectifs des espaces agricoles et ruraux¹⁴. Elles dessinèrent la formalisation de la politique nationale en faveur de l'agriculture périurbaine, en trois temps (LOA, SRU puis comité interministériel d'aménagement du territoire, CIADT) et trois champs : l'aménagement foncier agricole, la protection des espaces agricoles périurbains et le fait agricole périurbain local. La loi d'orientation agricole énonça le primat de la multifonctionnalité de l'agriculture, créa les contrats territoriaux d'exploitation ainsi que deux outils destinés à la protection des espaces agricoles, le document de gestion des espaces agricoles et forestiers et la zone agricole protégée. Mais c'est le CIADT qui développa le premier argumentaire politique de l'Etat en faveur de la protection de l'agriculture périurbaine. Après avoir rappelé les objectifs de la nouvelle politique agricole, le texte reprit l'argumentaire développé par le schéma de services collectifs des espaces agricoles et ruraux en intégrant la question agricole périurbaine dans la perspective plus large « *d'une politique d'organisation de la dynamique urbaine, d'un développement équilibré et durable des espaces périurbains* » (CIADT, 2001). Le comité privilégia trois grands types de mesures : l'expérimentation de projets agri-urbains « *associant les acteurs de la ville, les agriculteurs et les exploitants forestiers et (à) mettre en œuvre grâce à la combinaison des outils, existants des lois récentes* » (CIADT, 2001), la valorisation de l'activité agricole grâce aux contrats territoriaux

13 Les initiatives locales n'y étaient pas représentées.

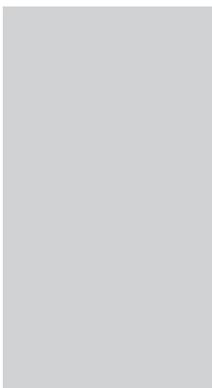
14 Alain Dassonville en fut la cheville ouvrière





d'exploitation périurbains et un ensemble de mesures en faveur de la préservation de l'espace foncier agricole et forestier dans le périurbain. Ces dernières mesures cherchaient à établir une meilleure synergie entre SAFER et établissements publics fonciers et voulaient renforcer le rôle des Safer en périurbain. La création d'une mission interministérielle sur les modalités de leur financement et le portage des réserves foncières avait pour objectif de faciliter cette évolution.

Bien qu'elle couronnât un mouvement partagé, cette tentative de formaliser une politique agricole périurbaine nationale ne déboucha pas sur la mise en place d'un dispositif durable. La cohérence du discours et la démarche prônée cachaient un assemblage disparate de représentations et de processus d'appropriation de la question agricole périurbaine. Le CIADT ne pouvait pas dépasser la dualité entre urbanisme et développement rural. Déjà, le monde agricole était loin de partager l'idée que l'agriculture périurbaine participait de la dynamique urbaine. Ensuite cette dualité s'était encore manifestée quelques mois auparavant par l'opposition entre la loi d'orientation agricole qui avait créé le document de gestion des espaces agricoles et forestiers et la zone agricole protégée, et la loi solidarité et renouvellement urbain qui avait rénové la planification mais fragilisé la protection des espaces agricoles en supprimant l'obligation de la carte de destination des sols sans alternative efficace. Le matin même du CIADT, la troisième mesure sur la préservation de l'espace agricole et forestier suscita des échanges vifs entre ministères, certains réfutant le terme d'étalement urbain. La deuxième opposition, entre Etat et Collectivité, était latente depuis plusieurs années comme en témoignait le conflit larvé pour le leadership du réseau français de l'agriculture périurbaine entre la bergerie nationale et l'association pour le développement de l'agriculture dans l'Y grenoblois. La création d'un tel réseau était un enjeu important pour le ministère de l'agriculture qui y voyait, à l'instar de la politique montagne, une condition indispensable pour supporter les évolutions législatives et encadrer la mise en oeuvre des mesures nationales. Par contre, les acteurs locaux étaient, eux, à la recherche d'une arène commune pour échanger leurs expertises et faire entendre leur propre voix. Dans ce contexte, l'opération programme agri-urbain





apparut comme une opération descendante et concédée, parfois même dangereuse pour la gouvernance locale¹⁵. Même la mise en oeuvre de la deuxième mesure, les contrats territoriaux d'exploitation périurbains, fut peu transparente et resta dans le champ agricole.

Les résultats inégaux des programmes agri-urbains¹⁶, des autres mesures, le manque de moyens ainsi que les conflits entre gouvernement et organisations agricoles majoritaires suscités par la mise en place des contrats territoriaux d'exploitation qui mobilisèrent toutes les énergies, eurent raison de cette tentative nationale. Le changement de majorité présidentielle, le refus de Bruxelles de créer toute nouvelle politique agricole territorialisée et l'émergence de nouveaux défis contribuèrent également à ce coup d'arrêt.

Entre différenciation et territorialisation

La création de la première association pour le maintien de l'agriculture paysanne en 2003 symbolise le début d'une nouvelle période qui revisite la question agricole périurbaine. En effet, la prégnance des questions alimentaires et de l'économie territoriale réinterrogent fortement le modèle de l'agriculture et de la campagne urbaine centré sur les aménités vertes mais aussi les analyses qui ont considéré que les politiques agricoles périurbaines locales étaient fondées sur une déréalisation de l'agriculture, c'est à dire un déni de la réalité agricole locale. De nouveaux champs - alimentation, étalement urbain, interterritorialité, ville durable et territorialisation de la politique agricole - bouleversent un paysage marqué par la montée en puissance des acteurs de la société

- 15 La Conférence locale pilotant l'affaire était présidée par le Préfet via la direction départementale de l'agriculture et de la forêt sur un périmètre qu'il définissait lui-même.
- 16 L'action prévoyait de prolonger l'expérimentation dans sept nouveaux sites financés : Agen, Amiens, Le Mans, Nice, Rambouillet, Saint Pierre de la Réunion et Tours. Deux outils visés par le CIADT et liés à cette opération ont été réalisés par le cabinet RCT : un recueil sur les outils permettant de préserver l'agriculture périurbaine et un guide méthodologique de la mise en oeuvre d'une politique agricole périurbaine locale fortement inspiré de l'exemple grenoblois selon son auteur.





civile, l'affirmation des agglomérations et la recherche de nouvelles régulations territoriales. Les représentations de l'agriculture périurbaine sont de plus en plus diverses.

Le passage d'une société agricole où ce qui est produit est consommé sur place à une société agro-industrielle puis agro-tertiaire où les aires d'approvisionnement alimentaire s'organisent à une échelle mondiale a suscité une réaction forte ces dernières années, « *un basculement vers une forme de reterritorialisation de l'alimentation* » [Brand et Bonnefoy, 2011]. Bien que la question alimentaire relève aussi de la problématique de la ville durable¹⁷ ou de la lutte contre l'étalement urbain¹⁸, ce sont les considérations nourricières qui façonnent ces politiques publiques en cherchant à combiner agriculture et alimentation. 4 grandes stratégies d'acteurs émergent. La première privilégie la promotion d'une production agricole saine excluant ou limitant sévèrement les intrants chimiques. Elle est illustrée par le développement spectaculaire des AMAP. Elle semble relever historiquement en France, d'une vision militante urbaine liée à l'agriculture paysanne et au mouvement écologique, mais elle déborde aujourd'hui largement cette sphère pour intéresser un grand nombre de consommateurs et d'acteurs publics. La recherche d'alliances politiques n'est pas non plus étrangère au développement des opérations d'approvisionnement de la restauration collective publique en produits biologiques et parfois en produits locaux de qualité, présentes dans la plupart des politiques agricoles périurbaines locales. La deuxième stratégie d'acteurs est vraisemblablement un signal faible d'une revalorisation de l'économie territoriale. Les acteurs privés y jouent un rôle important : « *Face aux crises du marché européen et mondial, il s'agit donc de conquérir des parts de marché pour la production régionale sur les grands marchés métropolitains. Pour cela, il faut organiser des filières courtes avec une logistique adaptée (plate forme, légumerie, abattoirs, etc.). L'intervention des collectivités est requise, la régulation régionale souhaitée* » (Brand et Bonnefoy, 2011). Le développement d'initiatives privées (« Le petit producteur », « la Ferme du Sart ») préfigure un investissement futur

17 Cf. la réduction de l'empreinte carbone

18 Cf. les démonstrations de la FNsafer





des acteurs économiques dominants. La troisième stratégie, celle du mouvement Slow Food, et la quatrième, la politique alimentaire type Grand Londres, sont imparfaitement reprises en France. Slow Food est une vision culturelle et territoriale fortement influencée par l'héritage italien, son dynamisme entrepreneurial local et ses cités territoires. Quant à la politique alimentaire, elle est en France encore fractionnée entre des champs et des systèmes d'acteurs distincts : nutrition, accessibilité sociale, économie agricole et agroalimentaire, gastronomie/tourisme et urbanisme. Ces stratégies diverses dessinent des systèmes alimentaires territoriaux aux configurations variées selon la prédominance de l'une ou l'autre. La tendance renforce le fait métropolitain et son rôle moteur dans l'économie et l'organisation du territoire (Food planning) mais elle n'est pas une garantie absolue d'une bonne prise en compte de l'agriculture périurbaine. En effet, la mise en place d'une politique alimentaire fondée sur la santé ou l'accessibilité et l'organisation de l'approvisionnement par des filières courtes professionnalisées peuvent ignorer l'agriculture de proximité des agglomérations.

Le deuxième champ est celui de l'étalement urbain. Depuis les travaux du Grenelle, cette question¹⁹ n'est plus confinée au seul territoire périurbain mais elle est devenue une politique spécifique qui intéresse l'ensemble du territoire national. En introduisant de nouvelles considérations sur l'énergie, l'empreinte carbone, la biodiversité, les travaux du Grenelle ont disqualifié l'étalement urbain et préparé la généralisation des SCoT (loi engagement national pour l'environnement de 2010). C'est aussi un héritage des travaux initiés par la mission interministérielle mise en place par le CIADT de juillet 2001. La mission avait suscité en 2005 la création dans le code de l'urbanisme des périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (loi développement des territoires ruraux). La loi reconnaissait ainsi la primauté du code de l'urbanisme en matière de protection et d'aménagement des espaces agricoles et naturels périurbains. Cette reconnaissance rendit possible, quelques années plus tard, une analyse partagée

19 Le projet de recherche NewRur, les travaux de l'agence environnementale européenne (« *Urban sprawl, the ignored challenge* ») et des chercheurs européens du projet Plurel augurent d'un parcours similaire à l'échelle européenne.





de l'étalement urbain par les grands corps de l'administration centrale concernés. Elle fut reprise par le Grenelle. Pour autant, la dualité urbanisme/ruralisme n'est pas encore morte puisque la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010 a créé une commission départementale de la consommation des espaces agricoles, version édulcorée du système québécois proposé par la FNSafer et le syndicalisme agricole toujours méfiant envers la planification.

L'interterritorialité constitue le troisième champ. De nombreuses prospectives (DATAR, 2003 ; Vanier et Lajarge, 2008 ; Mora, 2008) se sont intéressées au devenir des ruralités périurbaines et à leur articulation avec l'urbain (inter-territorialité). Dans ces travaux, l'agriculture périurbaine est une agriculture de grand territoire, un des principaux vecteurs de la recomposition territoriale : en témoignent des projets comme ceux du Grand Pari(s), du Val de Durance ou les très grands SCoT.

Le quatrième champ est celui de la ville durable devenue une politique à part entière. Dans un contexte de politisation de la question de la biodiversité, les préoccupations de durabilité urbaine ont toiletté et élargi le thème de la nature en ville, rompant avec la construction hors sol de la ville. « *La nature, ce n'est pas juste la biodiversité, c'est une politique de territoire qui tend à penser la ville comme un système ouvert et non pas comme un système clos autosuffisant* ». (Blanc, 2010). L'agriculture urbaine et périurbaine²⁰ est convoquée pour participer à cette nouvelle gestion. Elle favorise une mise en relation/tension des acteurs de la nature en ville et de l'agriculture périurbaine, à un moment où nombre d'acteurs du monde des jardins revendiquent la fonction nourricière et le titre d'agriculteur urbain. L'agriculture urbaine comprise comme agriculture en ville sous diverses déclinaisons (jardins collectifs et formes hors sol) connaît d'ailleurs actuellement un engouement important en Europe, en Amérique du nord ou encore dans certains pays asiatiques. Détroit en est une des références emblématiques. Quant à l'agri-urbanisme, il bénéficie de la mise à l'agenda

20 Le Plan Nature en Ville du Grenelle a retenu deux actions en faveur de l'agriculture périurbaine, un guide « *les agriculteurs, acteurs de la nature en ville* » et la mise en place de filières alimentaires de proximité.





de la ville durable. Les acteurs du monde de l'urbanisme (inversion du regard du SCoT de Montpellier) et de l'aménagement urbain (Club Ville aménagement) lui portent aujourd'hui un véritable intérêt. Les premiers PAEN, la création des champs urbains du SCoT du pays de Rennes ou encore la préoccupation pour l'aménagement de lisières agri-urbaines sont d'autres signaux favorables.

Le dernier champ, celui de la territorialisation de la politique agricole, mesure la montée en puissance des agglomérations²¹ et des aires métropolitaines. Héritant d'initiatives communales (Aubagne, Nantes) ou s'autosaisissant de la question agricole (Douillet et al., 2010) qui n'est pas juridiquement de leur compétence, les intercommunalités d'agglomération participent du mouvement de remise en cause du modèle politico-administratif français et du mode de régulation sectorielle, mouvement rendu possible par la décentralisation (Berriet-Solie et Trouvé, 2010). La métropolisation mais aussi la remise à plus tard de l'aggiornamento entre Etat et régions leur donnent une place particulière et innovante dans cette territorialisation de la question agricole. La généralisation des SCoT et la réforme territoriale (création des pôles métropolitains) devraient accentuer ce phénomène. Cette territorialisation s'exprime dans une grande diversité de politiques locales en raison des diversités géographiques, urbaines, agricoles, de leurs interrelations et des sentiers de dépendance (Douillet et al., 2010). Un travail récent du réseau Terres en Villes (Tétillon, 2011), travail qui reste à affiner, propose une typologie des politiques agricoles périurbaines des agglomérations membres à partir de données sur le territoire, l'agriculture, les relations entre agriculture et ville, et sur les politiques agricoles locales (répertoire d'actions, niveau d'intégration et gouvernance). Il distingue cinq grands types. Le premier type de politique présent dès les années 80 cherche à acheter la paix spatiale, c'est-à-dire à dégager un compromis local entre l'extension urbaine et la compensation des emprises sur l'activité agricole. C'est une étape nécessaire mais non suffisante pour construire un projet agricole. Le second type est celui

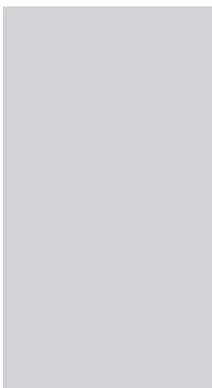
21 Un bon indicateur en est le mouvement d'adhésion à Terres en Villes : 6 agglomérations adhéraient en 2000 et 24 auront adhéré fin 2011. Le rythme est passé de 2 adhésions par an à 4 en 2011. 8 sont annoncées en 2012.





de la campagne urbaine. Il privilégie l'agriculture comme organisatrice du territoire, actrice du cadre de vie et de la protection du milieu naturel. Il porte un dessein de campagne urbaine valorisant l'agri-nature. Il témoigne de la prégnance des questions environnementales et de l'écologisation du code de l'urbanisme. Le troisième type, les opportunités agri-urbaines, recherche une complémentarité multifonctionnelle entre ville et agriculture comme horizon des politiques au gré des opportunités et des possibilités d'intervention des agglomérations. Les deux derniers types ont les faveurs des organisations professionnelles car leur dimension économique est notoire. Le quatrième type présent à l'origine dans les initiatives pionnières du grand Sud-Est est celui du développement agricole périurbain. Il est actuellement renouvelé par la revalorisation de l'économie territoriale et la question alimentaire. Le cinquième type, le développement des filières territoriales, privilégie le système productif local et ses filières longues. Bien évidemment, chaque politique locale combine des éléments de plusieurs types. L'élargissement de ses politiques à des thématiques nouvelles comme la protection de la biodiversité, l'agriculture biologique et la politique alimentaire, suscite des clivages entre monde politique et monde agricole puisque la collectivité revendique un rôle dans l'orientation de l'agriculture locale. Les politiques d'agglomération négociées ou co-construites avec la Profession témoignent donc d'une conflictualité plus ou moins exprimée, assez éloignée de l'image du bien commun (Souchard, 2010 : 154) mais aussi de la déréalisation patrimoniale (Souchard, 2010). La problématique de la ville durable, l'évolution vers des systèmes productifs plus complexes et les formes de réappropriation de l'économie par la société civile devraient revisiter rapidement ces politiques agricoles d'agglomération.

Enfin, la question agricole et alimentaire périurbaine est aussi devenue un enjeu de la régulation entre Etat et région/métropole, entre Région et métropole/agglomération. En cette période troublée de réforme territoriale, il semble qu'elle devienne une composante importante des rapports entre le couple région/département et les agglomérations/métropoles, que ce soit pour contenir





les ambitions métropolitaines²² ou, au contraire, construire une vision partagée. Comme l'écrit Daniel Béhar, « *De plus en plus ce qui est bon pour le local ne l'est pas nécessairement pour le global et inversement. Cette tension est particulièrement vive pour les échelons intermédiaires, départements et régions, confrontés à un même dilemme : comment accompagner le local tout en contribuant à la production de richesses macro-territoriales ?* » (Béhar, 2009).

Conclusion

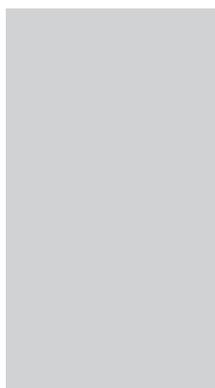
Rétrospectivement, l'agriculture périurbaine est apparue au fil du temps comme un objet politique multiple, hybride, symptôme d'autres enjeux comme l'étalement urbain ou la question alimentaire. Entre urbanisme et agriculture, entre ville et tiers espace, entre Etat et collectivités, entre filières et territoire, la politique agricole périurbaine s'est complexifiée, différenciée au point de rendre illusoire une approche nationale alors que dans le même temps s'enracinaient les politiques agricoles d'agglomération. Sans préjuger des conséquences politiques et théoriques de l'émergence de la question de l'agriculture urbaine, il apparaît dorénavant pertinent de mieux appréhender le rôle des agglomérations et métropoles dans la territorialisation de la politique agricole et de la politique alimentaire ainsi que de comprendre la diversité des politiques locales qui combinent une certaine standardisation (cf. les actions en faveur de la restauration collective) et une diversité non moins certaine. De même, les évolutions de l'organisation du travail en agriculture laissent à penser qu'ils s'inventent en ville et dans ses proximités de nouvelles formes d'agriculture dont certaines sont très liées aux politiques publiques.

22 La mise en place de PSADER par la région Rhône-Alpes qui a choisi d'ignorer le grand territoire (la région urbaine des anciens programmes agricoles périurbains) et la dissolution prochaine de l'ADAYG à l'initiative du département pour lui substituer une gouvernance classique et émiet-tée de la question agricole en est une bonne illustration.



Bibliographie

- Barbaroux, A. (1989). Actes du colloque Agriville 89, Grenoble, pp 160-163.
- Béhar, D. (2009). L'action publique locale à l'épreuve de l'économie résidentielle. *Pour*, 199, 149-153.
- Berriet-Soliec, M. et Trouvé, A. (2010). La Politique agricole commune est elle territoriale ? (pp 397-413). In B. Hervieu et al. *Les mondes agricoles en politique. De la fin des paysans au retour de la question agricole*. Paris : Les Presses de Sciences PO.
- Blanc, N. (2010). Actes du séminaire annuel de Terres en Villes, Nantes, 2010 (en cours de rédaction).
- Brand, C. et Bonnefoy, S. (2011). L'alimentation des sociétés urbaines : une cure de jouvence pour l'agriculture des territoires métropolitains ? *Vertigo*, [en ligne], Vol. 11, n°2. Disponible sur : <http://vertigo.revues.org/11199>
- CIADT (2001). CIADT du 9 juillet 2001. Fiche n°3 .1
- DATAR (2003). *Quelle France rurale pour 2020 ? Contribution à une nouvelle politique de développement rural durable*. Paris : La Documentation française.
- Diry, J.-P (1986). Une la politique agricole périurbain : L'exemple de Lyon. *Revue de Géographie de Lyon*, 61-4, 387-404.
- Douillet, A.C. et Faure, A. (2010). Périurbanité et dynamiques intercommunales : l'agriculture entre sillons de dépendance et nouvelles priorités d'action publique. (pp 123-138). In N. Bertrand. *L'agriculture dans la ville éclatée*. Montréal : Laboratoire de Développement durable et dynamique territorial, Université de Montréal.
- Fleury, A. et Donadieu, P. (1997). De l'agriculture périurbaine à l'agriculture urbaine. *Courrier de l'environnement de l'INRA*, 31, 45-61.
- Larcher, G. (1998). La gestion des espaces périurbains. Rapport d'information 415. Paris : Commission des affaires du plan, Sénat.





- Mora, O. (Dir.) (2008). *Les nouvelles ruralités à l'horizon 2030*. Paris : Institut National de la Recherche Agronomique (INRA).
- Muller, P. (2009). *Les politiques publiques*. Paris : Presses Universitaires de France.
- Parsy, H. (1989). *Agriculteurs en sursis : l'expropriation de la plaine des Quatre Cantons, 1957-1987*. à compte d'auteur.
- Plassard, F. (1985). Actes des journées franco-espagnoles sur l'agriculture périurbaine, Madrid 16-17-18 octobre 1985, pp 323-342.
- Robert, A. (1985). Actes des journées franco-espagnoles sur l'agriculture périurbaine, Madrid 16-17-18 octobre 1985, pp 313-322.
- Souchard, N (2010). L'agriculture « périurbaine », emblème ou programme d'une nouvelle forme d'action publique territorialisée ? L'expérience grenobloise. In N. Bertrand. *L'agriculture dans la ville éclatée*. Montréal : Laboratoire de Développement durable et dynamique territorial, Université de Montréal.
- Souchon, R. (1991). *L'aménagement rural en zone périurbaine*. Paris : Ministère de l'Agriculture et de la Forêt.
- Squarcioni, R. (1985). Actes des journées franco-espagnoles sur l'agriculture périurbaine, Madrid 16-17-18 octobre 1985, pp 161-172.
- Tétillon, P. (2011). *Typologie des politiques agricoles périurbaines des membres de Terres en Villes*. Rapport d'expertise, stage de fin d'étude effectué dans le cadre du Master 2 Expertises de l'Action Publique Territoriale. SciencesPo Rennes, Institut d'Etudes Politiques de Rennes.
- Vanier, M et Lajarge, R (2008). *Rapport final du groupe de prospective sur les futurs périurbains de la France en Europe*. Paris : Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires (DIACT).



