

— AGRICULTURE DURABLE, VILLE DURABLE ET URBANISME : INTÉGRER L'ÉCONOMIQUE ET LE SOCIAL POUR UN DÉVELOPPEMENT ÉCONOME EN ESPACE

Gérard Thomas, Doctorant
en aménagement de l'espace
et urbanisme,
Université Bordeaux Montaigne,
Laboratoire PASSAGES (UMR 5319)

Courriel :
Thomas.gerard33@wanadoo.fr

RÉSUMÉ

L'objet de cet article est de présenter une recherche en cours sur l'identification et l'analyse des processus agriurbains à l'œuvre sur des territoires diversifiés, la communauté d'agglomération du bassin de Brive, territoire non métropolisé et Bordeaux Métropole. L'artificialisation des sols, problème public unanimement identifié, ne ralentit pas, ce qui interroge les politiques publiques mises en œuvre, le rapport du cadre réglementaire avec les démarches de projets, la gouvernance au regard de l'espace de gestion des problèmes à traiter. En quoi des politiques publiques agriurbaines apportent-elles une plus grande efficacité de l'action publique pour la gestion des conflits et l'inscription des territoires dans les objectifs de développement durable fixés par le législateur.

MOTS-CLÉS

Agriurbanisme, ville durable, gouvernance, urbanisme, agriculture.

ABSTRACT

The purpose of this article is to present an ongoing research on the identification and analysis of agri-urban processes at work in diverse territories, the agglomeration community of the Brive Basin, a non-metropolitan area and

Bordeaux Métropole. The artificialisation of the soil, a public problem unanimously identified, does not slow down, which questions the public policies implemented, the report of the regulatory framework with the project approaches, the governance with regard to the space of management of the problems to be treated . In what way do agri-urban public policies bring more effective public action for the management of conflicts and the inclusion of territories in the sustainable development objectives set by the legislator.

KEYWORDS

Agriurbanism, sustainable city, governance, town planning, agriculture.

—

— INTRODUCTION

L'agriculture et l'urbanisme sont deux mondes qui s'ignorent et se confrontent dans les espaces périurbains supports de conflits d'usages. La gestion sectorielle de l'agriculture et son mode de production de filière, dans un marché mondialisé, ont contribué à sa perte de lien avec les territoires. L'agriculture véritable impensé en urbanisme, était assignée jusque dans une période récente hors de la ville qui a néanmoins investi de manière diffuse les territoires agricoles. A présent, il devient nécessaire d'organiser cette cohabitation, pour dépasser le conflit d'usage qui se solde généralement par un effacement de l'agriculture au bénéfice de l'urbain, l'intérêt particulier des propriétaires fonciers ou l'enjeu de développement économique prenant l'ascendant dans la décision publique. L'intégration progressive de l'agriculture aux projets d'urbanisme est engagée depuis une dizaine d'années, sans que l'on puisse à ce jour parler d'une démarche généralisée. De nombreuses recherches s'intéressent à la relation ville et agriculture : intégration dans les projets de territoire (Tolron et al., 2001; Souchard, 2003; Bertrand et al., 2006; Poulot et Rouyres, 2007; Aubry, 2014; Ernwein et Salomon-Cavin, 2014), gouvernance foncière des terres agricoles en périurbain (Bertrand et al., 2013), programmes agriurbains¹, parcs agricoles (Giacche, 2014), agriculture urbaine et analyse des fonctions multiples des jardins collectifs (Boukharaeva et Marloie, 2015). Ces approches visent à maintenir l'agriculture dans des espaces de plus en plus convoités par d'autres usages, mais aussi à optimiser ses externalités positives pour servir des intérêts urbains. Le concept d'« agriurbanisme » tente de traduire ces démarches (Fleury et Vidal, 2008; Vidal et Fleury, 2009; Fleury, 2012; Donadieu, 2012). Pour notre recherche nous émettons l'hypothèse qu'il est nécessaire d'envisager la construction de démarches écosystémiques agriurbaines, de développer des connaissances et des méthodes permettant le passage de la pensée à l'action opérationnelle, pour accroître l'efficacité des politiques publiques en faveur des objectifs de développement durable² fixés par le législateur. Cette hypothèse nous amène à interroger le rapport du cadre réglementaire avec les démarches de projet, son rôle existant ou souhaitable. Cette communication présente les premiers résultats d'une recherche réalisée sur une diversité de terrains, pour bien comprendre les phénomènes à l'œuvre dans les territoires urbains, périurbains ou ruraux, les apports de démarches agriurbaines pour la résolution des problèmes publics.

1 <https://www.reseaurural.fr/centre-de-ressources/documents/presentation-du-reseau-des-territoires-agriurbains-dile-de-france>

2 Nous privilégions la dénomination « soutenabilité », plus proche du terme anglo-saxon, cependant les textes législatifs encadrant les politiques publiques utilisent le terme « durabilité » que nous avons retenu.

Deux territoires sont présentés, la Communauté d'Agglomération du bassin de Brive (CABB)³, jeune intercommunalité en construction, dans un espace non métropolisé à dominante rurale et Bordeaux Métropole. Dans une première partie nous posons le cadre conceptuel d'un agriurbanisme qui sera mobilisé pour l'analyse de cas sur les deux terrains présentés en deuxième partie.

— AGRICULTURE ET URBANISME : D'UNE PENSÉE GLOBALE AGRIURBAINE À L'AGRIURBANISME

De nos jours, malgré le renforcement normatif des codes de l'urbanisme et de l'environnement, l'artificialisation des sols, problème public unanimement identifié, n'est toujours pas contenue. En fait, les espaces agricoles périurbains ont longtemps été considérés comme des espaces en transition appelés à se transformer en urbain. Leur protection est essentiellement effectuée par la planification spatiale, Plan d'Occupation des Sols (POS) puis Plan Local d'Urbanisme (PLU), avec une accumulation de textes visant à protéger les espaces agricoles, mais sans grande efficacité (Martin, 2013).

RAPPORT DU CADRE RÉGLEMENTAIRE AVEC LES DÉMARCHES DE PROJET

Les espaces agricoles, exclus de la ville par la planification stratégique et spatiale, font l'objet d'une approche paradoxale, protégés au titre de la valeur agronomique des sols, tout en étant considérés comme des espaces d'extension d'urbanisation potentiels. Depuis la loi SRU de 2000, malgré l'inscription des processus de planification dans les territoires, la règle est majoritairement posée en préalable au projet, ce qui renforce l'exposition au recours contentieux sur les territoires en tension. Le rapport sur la mission territoires ruraux et périurbains indique que près des trois quart des communes n'ont pas fait l'objet d'une vision transversale et prospective sur les conditions de leur développement, que la moitié des communes possèdent des documents d'urbanisme se limitant à l'affectation des sols (Bonnet 2016, p. 38). Nos enquêtes à la CABB mettent en visibilité un étalement urbain qui se poursuit en l'absence de projet de territoire prospectif, sous l'influence des petits propriétaires fonciers, groupe social dominant dans les territoires ruraux et périurbains (Thomas, 1998). Pour Bordeaux Métropole bien que l'enveloppe

3 CABB : Communauté d'Agglomération du Bassin de Brive. Créée par arrêté préfectoral du 28/12/2001, la Communauté d'agglomération regroupait 15 communes et 80 000 habitants, elle s'est élargie à 49 communes pour 80 540 hectares et 107 320 habitants au 1er janvier 2014.

urbaine soit contenue par le PLUI⁴, l'agriculture est tout de même dans une situation fragile et des espaces de friches se développent.

La protection des espaces agricoles, notamment lorsque les productions sont peu performantes, sans aborder la préservation des emplois et la fonction sociale de l'agriculture, manque d'efficacité. Nous sommes dans une situation comparable à celle de la préservation du petit commerce en centre-ville, où il semble plus efficace de sauvegarder les fonctions sociales et urbaines qu'il assure (Ascher 2010a, p. 250). De nouvelles démarches agriurbaines commencent à émerger dans un environnement de recherche pluridisciplinaire, elles s'inscrivent dans une pensée globale par l'intervention sur l'écosystème territorial.

AGRIURBANISME : D'UNE ADMINISTRATION SPATIALISÉE À LA RÉGULATION PAR UN URBANISME PERFORMANCIEL

L'intervention publique sur le foncier agricole présente un intérêt au regard du contrôle de l'usage du sol, la planification spatiale permet d'y interdire l'urbanisation, mais ces deux leviers d'action ne suffisent pas à insuffler une dynamique agricole (Perrin, 2013). Une étude comparative sur les métropoles de Lille et de Nantes, en prolongement de travaux de recherche antérieurs, révèle le foncier agricole comme ressource territoriale en affirmation. Cependant, la lisibilité du partenariat ville-agriculture apparaît faible (Margetic et al., 2016). L'exemple du pays Voironnais illustre l'efficacité de démarches agriurbaines inscrites dans la durée, depuis la première charte agricole de 1994 (Barthès et al., 2006, p. 68), l'indicateur d'évolution de la SAU⁵ confirme un inversement de tendance bien que le territoire soit sous pression urbaine (Torre et al., 2006, p. 102).

L'article L101-2 du code de l'urbanisme fixe les buts à atteindre pour l'action des collectivités publiques. Sur nos terrains, nous analysons les relations agriculture⁶ et urbanisme et comment les politiques publiques intègrent ces deux domaines, dans le but de tendre vers les objectifs de développement durable. « *L'urbanisme part du postulat qu'il est nécessaire et possible d'agir conjointement sur les villes et sur la société* » (Ascher, 2010a, p. 204). Dans nos travaux nous appréhendons l'urbanisme « *comme l'ensemble des théories et pratiques d'aménagement et de gestion des espaces urbains, de la planification aux services urbains* » (Ascher, 2010a, p. 204), dans une approche écosystémique avec les espaces affectés

4 PLUI : Plan Local d'Urbanisme Intercommunal

5 SAU : Surface Agricole Utilisée

6 Nous entendons par agriculture l'ensemble des fonctions de production alimentaire faisant appel aux sciences de l'agronomie et de la zootechnie, complétées par les services écosystémiques définis à l'article L110-1-8 du code de l'environnement. Nous analysons l'ensemble des fonctions de l'agriculture, indépendamment du statut de ceux qui la pratiquent, tout en identifiant les différents acteurs et leur implication dans les territoires.

l'agriculture, à différentes échelles territoriales. Pour l'agriculture il est nécessaire et possible d'agir sur les fonctionnalités des écosystèmes de production (Griffon, 2013) et sur la société par les politiques publiques alimentaires (Brand et al., 2017), pour atteindre les objectifs fixés par l'article L1 du code rural et de la pêche maritime⁷. Ainsi, nos enquêtes de terrain visent-elles à identifier en quoi des démarches que l'on pourrait qualifier d'agriurbaines, permettent une plus grande efficacité de l'action publique locale pour une inscription des territoires dans la transition écologique et énergétique, dans une visée développement durable. En quoi la construction de politiques publiques agricoles communales et intercommunales facilitent-elles l'inscription de l'agriculture dans ces objectifs ? Que nous enseignent les changements en cours sur nos terrains au regard de la transition écologique et énergétique inscrite dans les lois de 2014 et 2015⁸ ? Les objectifs de durabilité s'obtiennent plutôt par la variété, la flexibilité et la réactivité (Ascher, 2010b), dans une approche systémique, en considérant l'action publique comme la « capacité à devenir des buts collectifs, à mobiliser les ressources nécessaires à leur poursuite, à prendre des décisions qu'imposent leur obtention et à assumer les conséquences qui en découlent » (Duran, 2010, p. 35).

Pour la résolution des problèmes publics, l'augmentation du contentieux, expression d'un intérêt général de plus en plus contesté, conduit les collectivités locales à interroger le mode de gouvernance pour de nouvelles approches vers un urbanisme performantiel (Ascher, 2010b). Il y a lieu de prendre en considération une « société hypertexte » où les structures sociales sont de type réticulaire, avec des liens faibles, très nombreux et entre individus souvent éloignés. « *L'enjeu pour la démocratie est alors de transformer cette solidarité commutative de fait, en une solidarité « réflexive », c'est-à-dire en une conscience de l'appartenance à des systèmes d'intérêts collectifs* » (Ascher, 2010b, p. 47). Dans les deux territoires présentés, nous analysons la construction de politiques publiques agriurbaines pour résoudre les problèmes publics ou tendre vers les objectifs de développement durable, par l'élaboration de buts collectifs avec les acteurs.

7 Objectifs fixés par l'article L1 : « *assurer à la population l'accès à une alimentation sûre, saine, diversifiée, de bonne qualité et en quantité suffisante, produite dans des conditions économiquement et socialement acceptables par tous, favorisant l'emploi, la protection de l'environnement et des paysages et contribuant à l'atténuation et à l'adaptation aux effets du changement climatique, ..., de participer au développement des territoires de façon équilibrée et durable, en prenant en compte les situations spécifiques à chaque région ...* »

8 LOI n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, LOI n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

— LA CABB ET BORDEAUX MÉTROPOLE, DEUX EXEMPLES CONTRASTÉS DE CONSTRUCTION AGRIURBAINE QUI QUESTIONNENT LA GOUVERNANCE

LA CABB, UNE CONSTRUCTION AGRIURBAINE INTERTERRITORIALE

La jeune communauté d'agglomération du bassin de Brive est située au carrefour de deux autoroutes, éloignée d'une métropole et son histoire agricole est marquée par une majorité de petites exploitations de polyculture. Nous avons procédé à l'analyse sociologique des politiques publiques mises en œuvre dans les domaines de l'urbanisme et de l'agriculture, complétée par une analyse socio-politique des conflits⁹. Nous nous sommes intéressés à l'appropriation des outils d'urbanisme par les exécutifs municipaux, à l'intervention ou la non intervention dans le domaine de l'agriculture, au bilan des pertes de surfaces agricoles, à l'écart entre les objectifs affichés et les résultats obtenus. Cette approche documentaire, complétée par une analyse des données statistiques du territoire, est confrontée aux entretiens d'acteurs représentatifs de la CABB¹⁰, dans l'objectif de compléter l'évaluation des dossiers et décisions publiques ou décoder l'absence de politiques publiques volontaristes.

Sur la CABB, une grande majorité de documents d'urbanisme traduisent la règle d'intérêt général qui s'impose au territoire, par la projection spatiale des principes et solutions (Ascher, 2010b, p. 109-112). Pour cette communication, nous présentons l'analyse du conflit entre les pomiculteurs et les riverains, dans un contexte de diffusion de l'habitat dans les espaces agricoles, sur la commune d'Allasac où le conflit s'est cristallisé. En effet, « *une politique publique ne peut être étudiée indépendamment des processus sociaux à travers lesquels elle se construit* » (Duran, 2010, p. 44). Pour comprendre les espaces ruraux et périurbains il est nécessaire de s'intéresser aux conflits qui les traversent, car ils « *jouent un rôle dynamique structurant dans la construction des nouvelles régulations territoriales et des relations entre les groupes d'acteurs qui les habitent ou les visitent* » (Torre, Lefranc, 2006, p. 93).

D'UNE COGESTION CONSENSUELLE AU CONFLIT

Jusque dans les années 2000, les conflits entre l'agriculture et les autres usages ne sont pas saillants, les agriculteurs ont délégué aux représentants élus

9 Nous avons analysé les documents d'archives d'un échantillon représentatif de communes de la CABB (16 communes sur 48, représentant 81 % de la population en 2014 et 44 % de la superficie) : délibérations des conseils municipaux pour identifier les décisions relatives à l'urbanisme, l'agriculture, dossiers d'archives de ces deux domaines (Carte communale, POS, PLU, remembrement, politique foncière, agenda 21, ...).

10 48 entretiens semi-directifs (élus, administrations, chambre d'agriculture, SAFER 19, agriculteurs, associations).

municipaux la défense de leurs intérêts pour l'aménagement territorial ¹¹. Dans ce consensus apparent, les différents acteurs semblent y trouver leur compte : les élus avec la bienveillance des services de l'Etat gèrent les droits à bâtir en essayant de satisfaire les demandes exprimées par les propriétaires fonciers, souvent agriculteurs, la cohabitation des habitants avec l'activité agricole ne génère pas de tensions. Dans les années 1990 les constructions se développent dans les coteaux et se rapprochent des vergers qui ont aussi évolué dans leur conduite culturale (Figure 1). A partir des années 2000, les populations urbaines venues s'installer commencent à contester l'agriculture proche des habitations, au regard des nuisances sonores et sanitaires. C'est dans ce contexte que l'association Allassac ONGF se constitue pour « *donner suite à l'initiative de quelques riverains qui, dès fin 2005, s'interrogent sur les dangers des pesticides agricoles, utilisés en grande quantité à proximité de leurs lieux de vie* »¹².

Ce problème public en émergence dépasse le cadre institutionnel communal et départemental, l'Appellation d'Origine Protégée couvrant cent communes sur quatre départements (Figure 2), ce qui semble expliquer l'absence d'implication des pouvoirs publics dans ce conflit lors des premières sollicitations par Allassac ONGF. La commune d'Allassac, soucieuse de protéger les agriculteurs de ces conflits, ne parvient pas à introduire dans le PLU de 2006, une distance de protection de 50 m entre le verger et l'habitation, disposition qui n'est pas prévue par le code de l'urbanisme¹³. L'absence de règle exigentielle adaptée a eu pour effet de générer une situation d'affrontement, alimentée par l'absence de dialogue et une méconnaissance réciproque : les arboriculteurs ne comprennent pas que les riverains puissent porter un jugement sur leurs pratiques professionnelles responsables, les riverains ignorent les contraintes des arboriculteurs. L'élaboration d'une première charte, sans la médiation des pouvoirs publics, se termine par un document rédigé unilatéralement en 2011, les membres de l'association ayant quitté la réunion de travail où ils ne pouvaient pas être entendus. Ce premier document intitulé « Conseils aux ar-

11 Constat révélé lors des entretiens.

12 Source : <http://www.ongf.org/a-propos>. Allassac ONGF (Céuvrons pour la Nature et les Générations Futures) a reçu le soutien de l'association des 280 médecins limousins alertant sur les dangers des pesticides (AMLPP), mais également de l'association PHYTO-VICTIMES regroupant les agriculteurs victimes des pesticides. De ce partenariat, est né le slogan de l'association : Agriculteurs, riverains, particuliers, médecins, Tous unis face aux dangers des pesticides. Fabrice MICOURAUD, porte-parole de l'association est membre du conseil d'administration de l'association nationale Générations Futures <https://www.generations-futures.fr/>.

13 Ce dernier régleme la distance entre les constructions et une limite de parcelle, pour les activités agricoles seuls les bâtiments d'élevage sont concernés par une distance réciproque de 100 m à respecter.

boriculteurs de l’AOP pomme du Limousin pour favoriser les relations de bon voisinage », considéré comme un guide des bonnes pratiques, met en valeur le professionnalisme, la compétence et la responsabilité des arboriculteurs, ne génère pas de changement de pratiques chez les professionnels. Face à ce refus de dialogue et en l’absence d’intervention des pouvoirs publics, Allasac ONGF utilise les médias, réalise des campagnes de communication, organise des manifestations pour interpeler les pouvoirs publics. L’entrée en jeu de l’association AMLP rejoint par l’association Phyto-Victimes en juin 2013, fait prendre une dimension santé publique à ce conflit. Le relais pris par les médecins, amplifie le rapport de force en faveur des riverains jusqu’à l’électrochoc provoqué par le reportage télévisuel « envoyé spécial » du 5 mars 2015 « *Peut-on encore manger des pommes* ».

Photo aérienne 1994

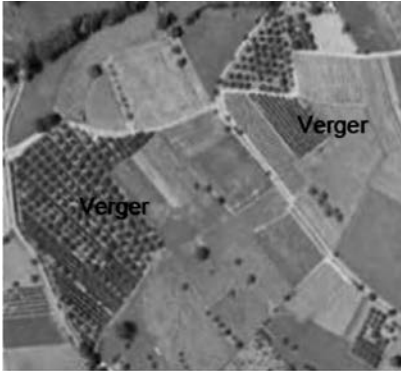


Photo aérienne 2017



Figure 1 : Allasac – Lieu-dit Lameyranie, (source : IGN 1994 et 2017, www.geoportail.gouv.fr).

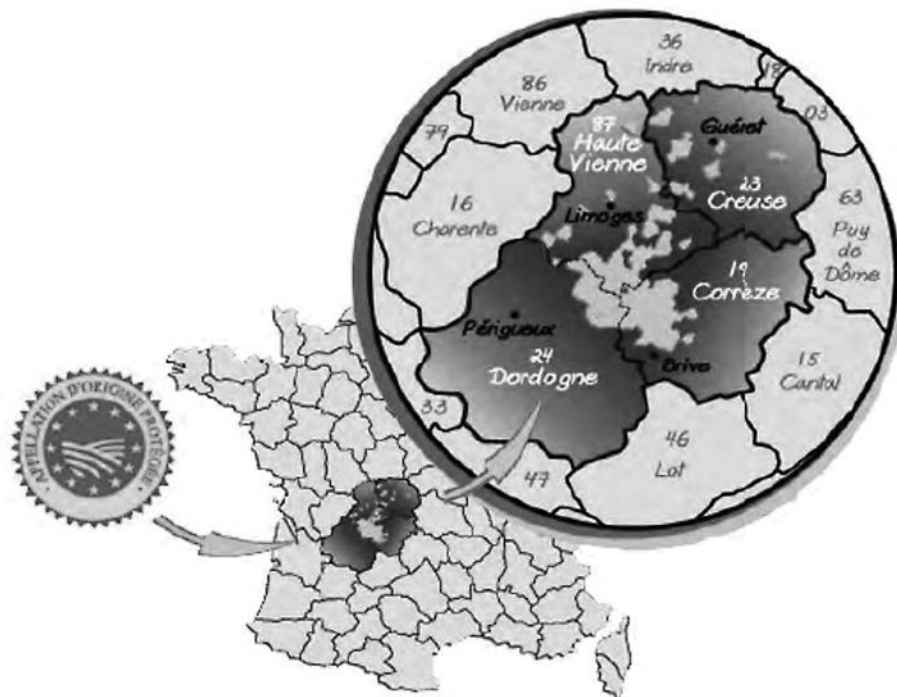


Figure 2 : Périmètre de l'AOP pommes du Limousin (source : Charte, 2017).

L'ENTRÉE EN JEU DU PRÉFET MÉDIATEUR ET L'AMORCE D'UNE CONSTRUCTION AGRIURBAINE

La manifestation prévue le 29 mars 2015 à Allasac, dans le cadre de la journée des alternatives aux pesticides, est annulée en raison de risques majeurs de troubles à l'ordre public, d'un commun accord entre le Préfet et les organisateurs. Le Sous-Préfet de Brive prend l'initiative de réunir les représentants des arboriculteurs, les associations et les élus locaux, en mobilisant les compétences agricoles de la Direction départementale des territoires de la Corrèze. La représentation syndicale agricole est contournée par le choix des cinq coopératives et le Syndicat de Défense de la Pomme du limousin pour représenter la profession. Au terme d'un processus ponctué de réunions rapprochées, avec des acteurs constructifs de part et d'autre, une « Charte pour une arboriculture « pomme du limousin » mieux intégrée à son environnement » scelle le compromis obtenu¹⁴. La gestion de ce conflit repositionne l'Etat comme acteur pragmatique, en capacité de mobiliser les compétences

¹⁴ http://www.pomme-limousin.org/media/charte_texte_integral.pdf

nécessaires, pour gérer un problème dépassant les périmètres institutionnels impliqués¹⁵. Des changements déterminants se sont produits parmi la représentation des arboriculteurs. Laurent Rougerie, Président du syndicat des producteurs, possède une très bonne expertise technique et une ouverture sur la société qui s'avèrent déterminantes pour l'engagement du dialogue. Le nouveau président de la COOPLIMP, François Besse est plus favorable au dialogue. Le porte-parole d'Allasac ONGF, Fabrice Micouraud, connaît bien le monde agricole par ses origines familiales et s'est construit une expertise dans le réseau de l'association nationale Générations Futures¹⁶. Enfin, l'implication du Président du Conseil Départemental de la Corrèze, Pascal Coste, agriculteur et ancien dirigeant de la FDSEA Corrèze¹⁷, a aussi été déterminante dans l'aboutissement à la signature de la charte le 20 mars 2017. Cette charte engage les parties signataires (arboriculteurs, riverains et élus) par une liste d'actions à mettre en œuvre : méthodes de travail arboricoles, aménagement des vergers, nouvelles orientations de production, prise en compte dans la planification spatiale et la gestion des autorisations d'urbanisme, communication et dialogue. Le compromis obtenu, permet l'intégration de la dimension socioéconomique dans la définition d'une politique publique territoriale pour l'agriculture et l'urbanisme. Un suivi de la charte est mis en place avec la participation de l'ensemble des acteurs, ce qui revient à impliquer la société civile dans l'évaluation d'une politique publique.

À ce jour, la charte a généré une généralisation des changements de pratiques agricoles même s'ils se limitent parfois à la plantation de haies, une inscription des associations dans un processus constructif pour contribuer à l'évolution de l'agriculture, l'amorce de l'intégration de l'agriculture dans l'élaboration des politiques publiques de la CABB. Ce conflit permet, par son issue, de créer une synergie sur un territoire en transition dans un processus que l'on peut qualifier d'agriurbain. Cette démarche s'inscrit dans le néo-urbanisme qui « *privilégie la négociation et le compromis par rapport à la règle majoritaire* » (Ascher, 2010b, p. 111) qui dans cette situation était inopérante, pour l'usage des produits phytosanitaires comme pour les dispositions d'urbanisme. Cette expérience montre que la controverse et le compromis¹⁸ sont nécessaires à la résolution de problèmes publics identifiés.

15 Laurent Cyrot, polytechnicien et Ingénieur du génie rural, des eaux et des forêts qui gère ce dossier sous la responsabilité du Préfet, a une très bonne connaissance des problèmes agricoles et environnementaux. Il a pu mobiliser une expertise extérieure au territoire et reconnue.

16 <https://www.generations-futures.fr/>

17 FDSEA : Fédération Départementale des syndicats d'Exploitants Agricoles

18 Nous préférons la notion de compromis à celle de consensus car elle préserve les différences, les oppositions ou contradictions qui sont nécessaires pour résoudre les problèmes sur un territoire. Cette notion de compromis considérée plus réaliste par François ASCHER, s'est avérée plus pertinente lors de nos travaux d'urbaniste dans les services de l'Etat puis en collectivité.

BORDEAUX MÉTROPOLE, LA VILLE NATURE ET L'ALIMENTATION AU CŒUR D'UNE CONSTRUCTION AGRIURBAINE

Compte tenu de notre implication à la ville de Floirac et au sein de Bordeaux Métropole, nous avons opté pour l'approche praxéologique et l'analyse réflexive des démarches expérimentales en cours. Notre analyse porte sur la construction de politiques alimentaires et agricoles territorialisées avec leur mise en perspective dans les actions d'aménagement urbain et la planification spatiale. Ainsi, pour notre travail de recherche, nous sommes en situation d'acteur évalué et de chercheur – acteur. L'analyse sociologique des politiques publiques, mise en œuvre dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement, par Bordeaux Métropole et ses communes membres, a pour objectif de décrypter le processus de construction agriurbaine, révélé depuis peu avec la mise en œuvre d'actions concrètes comme le projet de micro ferme de la ville de Floirac.

LA VILLE NATURE COMME AMORCE D'UN PROCESSUS AGRIURBAIN

Jusque dans les années 2000, les politiques publiques Bordelaises n'intégraient pas l'agriculture, dans sa fonction économique et sociale. Le Schéma Directeur valant SCOT de 2001 s'appuie sur la « charpente paysagère » pour donner une nouvelle dimension aux espaces ouverts, la fonction viticole et forestière y occupe une place de choix. Cependant, les autres formes d'agriculture comme l'élevage, la céréaliculture ou le maraîchage ne sont pas abordées dans cette approche paysagère, seuls les territoires viticoles les plus remarquables font l'objet d'un processus de sanctuarisation (Banzo et al., 2013, p. 8). Pour les techniciens de la chambre d'agriculture, rencontrés lors de nos entretiens en 2016, les espaces agricoles non viticoles sont encore considérés comme des réserves d'extensions d'urbanisation par la Direction économique de la métropole. La chambre d'agriculture s'implique pour que ce processus de sanctuarisation, engagé pour la viticulture, se poursuive sur ces espaces convoités dans une logique de développement métropolitain.

Par lettre du 11 mars 2010, Vincent Feltesse Président et Alain Juppe Premier vice-président de la Communauté Urbaine de Bordeaux (CUB), demandent au Ministre chargé de l'agriculture de confier à M. Philippe Quevremont, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, une mission d'appui à l'élaboration d'un projet en faveur de l'agriculture périurbaine et des milieux naturels. L'objectif de cette expertise est de compléter le diagnostic du territoire en matière agricole, de constituer un réseau de partenaires sur ces questions et d'élaborer un programme d'interventions. Ce rapport recommande la poursuite de la sanctuarisation des espaces agricoles dans les documents de planification en cours de révision, l'intervention foncière de la collectivité, le dia-

logue avec la profession agricole, la mise en place du PAEN¹⁹ sur le parc des Jalles, les aménagements en bords de Garonne, la réalisation d'un inventaire des espaces agricoles et naturels résiduels insérés dans le tissu urbain et la mise en place de conventions avec la chambre d'agriculture et la SAFER. Ainsi, incités par ce rapport, les élus de la métropole s'orientent vers l'invention d'un modèle de développement agricole, basé sur une agriculture de proximité et « vivrière », une agriculture de qualité, raisonnée et biologique²⁰.

En 2012, la métropole engage parmi les grands chantiers, celui des « 55 000 hectares de nature » dont l'objectif affiché est d'intégrer la nature pour ses « *fonctions sociales (récréation, loisirs, cadre de vie...), économiques (productions agricoles, impact de la nature sur l'immobilier...), environnementales (biodiversité comme patrimoine commun, socle vivant sur lequel la ville est construite...)* ». Il s'agit de renverser la tendance actuelle d'étalement urbain, en préservant un cadre naturel propice au développement urbain durable par une articulation renouvelée entre les 50 % d'espaces urbains et les 50 % d'espaces de nature²¹. Pour cela, la Métropole engage une consultation de bureaux d'études pluridisciplinaires²² sous la forme d'un dialogue compétitif puis d'un marché d'expérimentation. Quatre équipes sont retenues pour les cinq thématiques proposées à la consultation et les quinze sites d'expérimentations répartis sur vingt-trois communes et 20 000 hectares. Un des sites reprend le Parc des coteaux, trame verte de 400 hectares, sur douze kilomètres, en surplomb de la Garonne, constituant un fond de scène verdoyant visible depuis les quais du centre-ville de Bordeaux, projet engagé par le GIP-GPV rive droite²³ au début des années 2000. Ce travail collaboratif qui s'est terminé en juin 2014 a mobilisé plus de deux cents acteurs différents (services de l'État, élus, techniciens de Bordeaux Métropole et des communes, partenaires associatifs et institutionnels, privés et habitants) a permis de reformuler la problématique nature, de définir des modes opératoires²⁴. La formalisation nécessaire à la construction des politiques publiques est arrivée dans la période du renouvellement des conseils municipaux, peu propice au portage politique.

19 PAEN : cette procédure prévue par la loi sur le développement des territoires ruraux et incluse dans le code de l'urbanisme (L. 143-1) définit, sous l'autorité du Conseil Départemental, un périmètre destiné à protéger l'activité agricole et les espaces naturels.

20 Communiqué de presse du 06/09/2012 : <http://www.bordeaux-metropole.fr/Espace-presse/Inventer-un-modele-de-developpement-de-l-agriculture-sur-la-Cub>.

21 Source : <http://www.bordeaux-metropole.fr/Grands-projets/Grands-territoires-de-projets/55-000-hectares-pour-la-nature>.

22 Les équipes comprenaient les compétences en écologie, agronomie, paysage, économie, sociologie, urbanisme, développement territorial et foncier.

23 Le Grand Projet des Villes de Bassens, Cenon, Floirac et Lormont, sur la rive droite de la Garonne à Bordeaux, a pour particularité d'être intercommunal.

24 Source : <http://www.bordeaux-metropole.fr/Grands-projets/Grands-territoires-de-projets/55-000-hectares-pour-la-nature>

L'ALIMENTATION COMME LEVIER D'INCLUSION

Depuis le rapport Quévremont de 2011, Bordeaux Métropole a exprimé sa volonté d'agir plus fortement et plus clairement en faveur de la protection des espaces naturels et agricoles et en faveur d'un soutien à l'implantation de nouveaux agriculteurs. *« S'inscrivant dans cette dynamique, les actions conduites dès 2012 en faveur de la préservation des espaces agricoles par la ville de Bordeaux dans le cadre de son Agenda 21 ont conduit en 2014, d'une part à la désignation de Bordeaux comme ville-pilote de la gouvernance alimentaire par le Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, et d'autre part, à la constitution d'un comité de suivi de ces questions. Ce comité, composé de nombreux acteurs institutionnels et professionnels²⁵ a dès lors, avec l'appui des services de la ville de Bordeaux et de la communauté urbaine, nourri et accompagné la réflexion relative à l'élaboration d'un projet alimentaire territorial métropolitain »*. Par cette délibération du 19 mai 2017, Bordeaux Métropole décide de constituer un Conseil Consultatif de Gouvernance Alimentaire Durable. La décision s'appuie sur le diagnostic territorial et la cartographie des acteurs, réalisés en 2014 par l'IUFN²⁶, qui met à nouveau en évidence les problématiques d'étalement urbain, de disparition de la ceinture maraîchère, de l'éloignement progressif entre producteurs et consommateurs, des enjeux de santé publique, tout en identifiant de nombreuses initiatives présentes sur le territoire, en lien avec l'alimentation. Les partenariats mobilisés dans cette approche inscrivent la métropole dans une démarche « interterritoriale » nécessaire pour la résolution de problèmes publics (Vanier, 2008), interaction inscrite dans une dynamique nationale et internationale, avec la signature du pacte de Milan le 15 octobre 2015 par la ville de Bordeaux. En 2018, ce travail collaboratif contribue à l'élaboration de la politique agricole métropolitaine. Dans ce processus, la Direction de la nature de Bordeaux Métropole anime un groupe de travail constitué de différents acteurs mobilisés pour l'installation d'agriculteurs²⁷. Parmi les actions opérationnelles en cours, nous présentons ici le projet de micro ferme de Floirac dont un des objectifs est de vérifier la viabilité économique d'une activité de maraîchage sur une petite surface, plus facilement mobilisable en environnement urbain.

25 Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement en Aquitaine (DREAL), Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt en Aquitaine (DRAAF), Agence régionale de la santé (ARS), Conseil départemental de la Gironde, de la Communauté d'agglomération du libournais (Cali), Conseil de développement du Pays basque (Urraldea), d'Agrisud, Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), International urban food network (IUFN) et Grand Bergeracois.

26 IUFN : International Urban Food Network

27 Département, Chambre d'agriculture, SAFER, les associations Terre de Liens et Agrobio, les villes impliquées.

La ville de Floirac s'est engagée en 2009 en faveur du développement durable par la mise en œuvre d'un projet d'Agenda 21 local, validé en 2014 et reconnu « Agenda 21 local France » en octobre 2015. Par ce plan territorial de développement durable, la commune veut soutenir « *l'alimentation bio et/ou locale* » en favorisant une agriculture saine, respectueuse de l'environnement et en développant un projet de production alimentaire locale sur son territoire. Pour contribuer à cet objectif, des actions dans divers domaines sont mises en œuvre, par la ville et ses partenaires associatifs. Dès 2014 la question alimentaire est abordée par l'ouverture de l'épicerie solidaire avec la mise en fonction d'ateliers cuisine et d'ateliers jardinage. Des jardins partagés sont mis en place par les centres sociaux dans les quartiers, des jardins pédagogiques fonctionnent dans les écoles. Des temps de sensibilisation des habitants au développement durable sont organisés par la ville avec la mobilisation de multiples partenariats notamment depuis 2015, par la participation au festival annuel de films documentaires AlimenTERRE²⁸, afin de sensibiliser les habitants à l'agriculture familiale, les informer sur la problématique internationale de l'agriculture, et sur le contexte français d'implantation des agriculteurs via l'association Terre de Liens.

Un travail partenarial est engagé en novembre 2016 avec les chercheurs du projet Micro-Agri²⁹, Bordeaux Sciences Agro, le GIP-GPV Rive Droite³⁰ et la Direction de la nature de Bordeaux Métropole qui anime le groupe de travail précité. La ville de Floirac s'appuie sur une pré-étude de faisabilité portée par les étudiants ingénieurs de l'école Bordeaux Sciences Agro « Installation d'une micro-ferme sur le domaine de la Burthe³¹ à Floirac ». Ce document définit les modalités de développement d'un projet agricole à Floirac (contraintes, opportunités, possibilités de production, partenariats locaux et débouchés de commercialisation en circuit court), afin de définir les éléments nécessaires à une implantation économiquement viable et pérenne. Dans la perspective de présenter l'ensemble des modalités du projet et d'identifier un porteur susceptible d'y répondre, il est convenu de réaliser un Appel à Manifestation d'Intérêt (AMI)³². Le ou les porteurs intéressés sont accompagnés par l'équipe

28 Organisé par le Comité Français pour la Solidarité Internationale (CFSI) et coordonné en Aquitaine par le Réseau Aquitain pour le Développement de la Solidarité Internationale (RADSI)

29 <http://microagri.org/>

30 GIP-GPV : Groupement d'Intérêt Public Grand Projet des Villes (Floirac, Cenon, Lormont et Bassens)

31 Le domaine de La Burthe est un espace de nature de 60 hectares, propriété communale, où sont localisés la plaine des sports, le centre de loisir sans hébergement, le centre équestre et le service environnement.

32 <http://www.ville-floirac33.fr/developpement-durable/agenda-21-programme-dactions/micro-ferme-de-burthe/>

technique partenariale évoquée précédemment, afin de garantir la viabilité du projet et sa cohérence avec les enjeux présentés dans l'AMI.

En 2018, le projet de micro-ferme voit le jour. La Ville propose à la location deux parcelles communales du Domaine de la Burthe, d'une surface de 6 000 m² de terrains cultivables validés par une analyse de terre, des serres (160 m² de serres froides et une partie des 600 m² de serres chaudes) et plusieurs infrastructures mutualisables (Figure 3). Développée en partenariat avec Bordeaux Métropole, la micro ferme permettra de relocaliser une production alimentaire sur une commune où il n'y a plus de surface agricole utilisée et de pérenniser un projet économique à vocation d'intérêt général, en complémentarité du schéma territorial de gouvernance alimentaire.

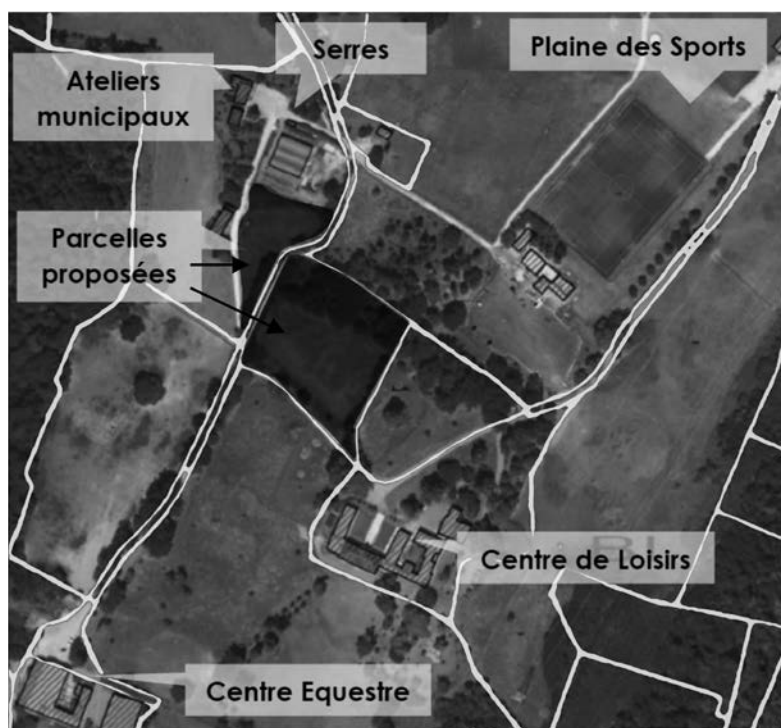


Figure 3 : Environnement de la micro ferme (Source : Ville de Floirac, dossier AMI).

Par ce projet, la ville de Floirac apporte sa contribution au « Plan d'Actions pour un territoire durable à haute qualité de vie » validé en 2017 par l'institution métropolitaine. Compte tenu de la vitalité associative de Floirac et des nombreux partenaires engagés, cette construction, que l'on peut qualifier d'agriurbaine, ouvre des perspectives méthodologiques pour passer du

concept d'agriurbanisme à l'action opérationnelle. Compte tenu du grand intérêt suscité par cet AMI auprès des porteurs de projets potentiels (25 contacts en mai 2018 et huit dossiers déposés), des échanges lors des visites de site, une dynamique métropolitaine s'amorce.

— CONCLUSION

Par ces deux exemples, nous avons proposé une analyse des processus agriurbains à l'œuvre sur deux espaces aux caractéristiques très différentes. Pour la CABB, la gestion du conflit a montré la difficile conciliation de la légitimité et l'efficacité de l'action publique, car le problème s'est d'abord exprimé auprès des élus d'Allasac qui exercent leur autorité politique sur l'espace communal, tandis que le territoire de gestion du problème est interdépartemental et ouvert (Duran, 2010, p. 85). C'est aussi la mise en visibilité de la pertinence du compromis dans l'action publique, par l'enrichissement de l'approche spatiale avec la dimension socioéconomique, une construction agriurbaine qui ouvre des perspectives pour une meilleure gestion de la cohabitation agricole et urbaine. Sur Bordeaux Métropole, le contrat de gouvernance métropolitain, fondé sur un consensus de sommet, rend difficile l'inscription territoriale de l'action publique métropolitaine. Ainsi, le projet alimentaire territorial métropolitain s'amorce à partir de la ville de Bordeaux désignée ville-pilote de la gouvernance alimentaire en 2014, dans le cadre des actions de son agenda 21 depuis 2012. De même, le projet de micro ferme de Floirac qui participe à la dynamique métropolitaine, prend ses racines dans la démarche agenda 21 communale engagée depuis 2009. L'enjeu d'une politique agricole métropolitaine majoritairement reconnue, au-delà de la planification stratégique et spatiale, reste à traduire en actions avec les acteurs. L'expérimentation d'une micro ferme à Floirac concrétise une première action d'accompagnement pour l'installation d'un maraicher sur une faible surface, sera-t-elle démonstrative ?

Le passage de la pensée agriurbaine à l'action opérationnelle interroge les pratiques en urbanisme et les modes de gouvernance, par l'implication nécessaire d'acteurs à l'efficacité pragmatique (exemple du Préfet de Corrèze), pour résoudre les problèmes socioéconomiques sur des territoires fluctuants et ouverts. La gouvernance alimentaire sollicite l'interterritorialité et dessine de nouvelles formes de contractualisation entre territoires et acteurs locaux. Pour limiter l'étalement urbain et maintenir l'agriculture, un agriurbanisme performant est à construire, ce qui place l'urbaniste au service de différents groupes et acteurs, « *introduit de façon nouvelle les questions de l'éthique et de la déontologie dans ce champ professionnel* » (Ascher, 2010b, p. 111), ainsi que la nécessité de mobiliser des expertises en agronomie et sciences de l'environnement.

— BIBLIOGRAPHIE

Ascher, F. (2010a). *Métapolis ou l'avenir des villes*. Paris : O. Jacob.

Ascher, F. (2010b). *Les nouveaux principes de l'urbanisme ; suivi de Lexique de la ville plurielle*. La Tour-d'Aigues : Ed. de l'Aube.

Aubry, C. (2014). Les agricultures urbaines et les questionnements de la recherche. *Pour*. 2014. Vol. 224, n° 4, pp. 35-49.

Banzo, M. et Couderchet, L. (2013). Intégration de l'agriculture aux politiques et projets territoriaux urbains. Le cas bordelais. *Sud-Ouest européen. Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*. 15 juin 2013. N° 35, pp. 5-16.

Bertrand, N. et Margetic, C. (2013). *Terres agricoles périurbaines : une gouvernance foncière en construction*. Versailles : Quæ.

Bertrand, N., Souchard, N., Rousier, N., Martin, S. et Micheels, M-C. (2006). Quelle contribution de l'agriculture périurbaine à la construction de nouveaux territoires : consensus ou tensions ? *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*. 1 août 2006. Vol. août, n° 3, pp. 329-353.

Bonnet, F. (2016). *Aménager les territoires ruraux et périurbains*. rapport public. Disponible à l'adresse : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/16400021-amenager-les-territoires-ruraux-et-periurbains?xtor=EPR-526>

Boukharaeva, L. et Marloie, M. (2015). Agriculture urbaine et habitat humain. *Revue d'ethnoécologie*. 1 juillet 2015. N° 8. Disponible à l'adresse : <http://ethnoecologie.revues.org.gate3.inist.fr/2283>

Brand, C., Bricas, N, Conare, D., Daviron, B., Debru, J., Michel, L. et Soulard, C-T. (2017). *Construire des politiques alimentaires urbaines*. Versailles : Quæ. Disponible à l'adresse : <http://www.quae.com/fr/r5060-construire-des-politiques-alimentaires-urbaines.html>

Donadieu, P. (2012). Les campagnes urbaines : quels scénarios pour demain? *Ri-Vista*. 2012. Vol. 10, n° 2, pp. 50-57.

Duran, P. (2010). *Penser l'action publique*. Paris : LGDJ Lextenso-éditions

Ernwein, M. et Salomon-Cavin, J. (2014). Au-delà de l'agrarisation de la ville : l'agriculture peut-elle être un outil d'aménagement urbain ? Discussion à partir de l'exemple genevois. 17 décembre 2014. Vol. Vol. 89, n° 1, pp. 31-40.

Fleury, A. et Vidal, R. (2008). Les agriculteurs dans le renouvellement de la gouvernance des territoires agriurbains. In : LOUDIYI, S., BRYANT, C. et LAURENS, L., *Territoires périurbains et gouvernance. Perspectives de recherche*. Université de Montréal. pp. 39-46. Disponible à l'adresse : <http://agriurbanisme.fr/publi.html>

Fleury, A. (2012). Quelle ingénierie pour l'agriculture de la ville durable ? *Natures Sciences Sociétés*. 2 avril 2012. Vol. 14, n° 4, pp. 399-406.

Giacche, G. (2014). L'expérience des parcs agricoles en Italie et en Espagne : vers un outil de projet et de gouvernance de l'agriculture en zone périurbaine. *Géocarrefour*. 17 décembre 2014. Vol. 89, n° 1, pp. 21-30.

Martin, S. (2013). Chapitre 4 - Défendre l'espace agricole : l'accumulation des textes. In : *Terres agricoles périurbaines. Une gouvernance foncière en construction*. Versailles : Quae. pp. 71- 80.

Poulot, M. et Rouyres, T. (2007). Refaire campagne en Île-de-France. *Noréis. Environnement, aménagement, société*. 1 mars 2007. N° 202, pp. 61-71.

Souchard, N. (2003). L'agriculture et la cité à la recherche d'un nouveau bien commun territorialisé ? Les exemples de Rennes Métropole et de Grenoble. *Revue de géographie alpine*. 2003. Vol. 91, n° 4, pp. 105-115.

Thomas, G. (1998). *L'urbanisme à la campagne : s'adapter à la diversité des territoires et des sociétés locales*. Mémoire de DESS. PESSAC : Institut d'Aménagement - Université de Bordeaux III.

Tolron, J-J, Giraud, G. et Souchard, N. (2001). Rapport no PUCA-00-C-507-1: *L'Agriculture, actrice de la ville émergente*. Appel d'offres de recherche PUCA. Aix en Provence : CEMAGREF.

Torre, A. et Lefranc, C. (2006). Les conflits dans les zones rurales et périurbaines. Premières analyses de la presse quotidienne régionale. *Espaces et sociétés*. 1 juin 2006. Vol. 124-125, n° 2, pp. 93-110.

Vanier, M. (2008). *Le pouvoir des territoires : essai sur l'interterritorialité*. Paris : Economica Anthropos.

Vidal, R. et Fleury, A. (2009). Aménager les relations entre la ville et l'agriculture. De nouveaux enjeux territoriaux et une nouvelle approche « agriurbaniste ». juin 2009. N° 8, pp. 127-142.

