

# DE L'AGRICULTURE PÉRIURBAINE AU PROJET VILLE CAMPAGNE

## quels enjeux pour la Suisse ?

**David Bourdin\***, **Jean Ruegg\*\***, **Joëlle Salomon Cavin\*\***

\*AGRIDEA, \*\* Université de Lausanne

david.bourdin@agridea.ch, Jean.Ruegg@unil.ch, joelle.salomoncavin@unil.ch

À la différence de la France, le terme même d'agriculture périurbaine est largement inusité en Suisse, bien que Tobias et al. (2005) fassent usage de l'expression « suburbane Landwirtschaft » (agriculture suburbaine). En première approche, des spécificités culturelles et spatiales peuvent expliquer cette situation. Culturellement, en effet, l'agriculture est l'incarnation traditionnelle de la campagne. Elle est partie intégrante de l'identité nationale et se confond avec l'image rurale du pays. Dans cette perspective identitaire, elle a toujours été définie en contraste à la ville ; la représentation de cette dernière étant, par ailleurs, souvent négative (Salomon Cavin 2005). Dans l'imaginaire collectif, la ville stérile s'oppose à la terre nourricière. La ville et l'agriculture sont donc considérées comme des ensembles disjoints. Partant, toute réflexion qui associerait ville et campagne – réflexion qui est pourtant sous-tendue par le terme d'agriculture périurbaine – demeure assez pauvre dans la Suisse des années 2000. Paradoxalement, sur un plan spatial cette fois, l'agriculture et la ville sont extrêmement proches. La majeure partie de l'agriculture helvétique est située dans la portion la plus urbanisée du pays (Plateau suisse et grandes vallées alpines) qui constitue un réseau polycentrique de villes et d'agglomérations urbaines (Schuler et al. 2007). Dans ce contexte où l'agriculture n'est jamais éloignée des centres urbains, nous pouvons faire l'hypothèse que la catégorie d'analyse « agriculture périurbaine » serait trop peu discriminante : elle caractériserait la quasi totalité de la situation agricole du pays. Elle serait donc peu opportune.

Ces spécificités helvétiques d'une agriculture à la fois trop opposée et trop imbriquée à la ville tendent à démontrer que la catégorie « agriculture périurbaine » est peu féconde a priori. Pourtant, la thèse développée dans cet article est autre. En partant de la distinction proposée par Fleury et Donadieu (1997) entre agriculture périurbaine et agriculture urbaine, nous voulons plutôt discuter du réel intérêt que nous aurions à la prendre en considération pour rendre compte des enjeux nationaux liés à la condition territoriale actuelle.

Fleury et Donadieu proposent de distinguer l'agriculture périurbaine de l'agriculture urbaine à partir de la qualité des relations associant la ville et l'agriculture.

« L'agriculture péri-urbaine, au strict sens étymologique, est celle qui se trouve en périphérie de la ville, quelle que soit la nature de ses systèmes de production. Avec la ville, cette agriculture peut soit n'avoir que des rapports

de mitoyenneté, soit entretenir des rapports fonctionnels réciproques. Dans ce dernier cas, elle devient urbaine 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 : 1).

Cette différenciation entre une agriculture simplement juxtaposée à la ville et une agriculture qui entretient des rapports étroits avec celle-ci est très stimulante. Nous exposons en première partie que la mitoyenneté rend bien compte du rapport actuel dominant entre agriculture et ville en Suisse. La seconde partie permet de montrer toutefois que, graduellement et en raison de la restructuration de la politique agricole, de nouvelles relations émergent qui laissent augurer le passage à une agriculture urbaine. Mais, ces relations semblent encore être peu structurées. Majoritairement, elles relèvent de démarches individuelles visant, pour l'agriculteur, à rendre possible la poursuite de son exploitation et, pour l'urbain, à satisfaire une préoccupation écologique ou environnementale liée à la qualité et à la traçabilité de son alimentation. En dernière partie nous suggérons que l'agriculture urbaine est nécessaire mais non suffisante. Pour garantir durablement la proximité spatiale entre la ville et la campagne des stratégies collectives doivent être élaborées qui intègrent la dimension territoriale. C'est ce que nous nommons le « projet ville campagne ».

## **L'agriculture périurbaine en Suisse : la prédominance d'une relation de mitoyenneté**

Spatialement, la mitoyenneté caractérise clairement le Plateau suisse et les grandes vallées alpines. Les surfaces cultivées forment avec les surfaces construites un véritable patchwork. Sur tout ce territoire densément peuplé, la ville est toujours proche de l'agriculture. Pratiquement donc il est tout à fait acceptable de prétendre que l'agriculture du Plateau suisse et des grandes vallées alpines est périurbaine.

Mais, dans la majorité de ces espaces, les relations entre agriculteurs et populations urbaines sont limitées. La mitoyenneté n'engendre pas de relations particulières. La population agricole a peu de contacts avec la population non agricole même lorsqu'elles se côtoient parce qu'elles partagent les mêmes lieux de résidence. Le plus souvent, les produits agricoles sont orientés vers un marché structuré à l'échelon national par des filières relativement longues dont les paysans n'ont d'ailleurs pas la maîtrise. Le consommateur les retrouve transformés via le réseau des deux principaux distributeurs du pays (Coop et Migros). Comme les liens entre agriculteurs et non agriculteurs ne se manifestent pratiquement pas au travers du marché, ils se développent plutôt d'une manière indirecte. Au niveau fiscal par exemple une part conséquente de l'impôt payé par le citoyen est dédiée à la politique agricole de la Confédération. Depuis plusieurs années, les dépenses de la Confédération pour l'agriculture et l'alimentation s'élèvent en moyenne à 3,9 milliards de francs par an, soit une part de 7,8% environ des dépenses totales. Ces

chiffres placent le secteur primaire au cinquième rang des dépenses de la Confédération, après les dépenses sociales 26,7%, les transports 14,7% et la défense nationale 9,4% mais devant l'enseignement et la recherche 7,4% (Compte d'Etat 2003). Quant au plan de la participation politique, le citoyen suisse est évidemment régulièrement invité à se prononcer en votation sur des objets qui concernent la politique agricole.

Cette mitoyenneté a plusieurs composantes. Mais son origine, du moins pour la période contemporaine, est à chercher au sein même de la politique agricole telle qu'elle est élaborée au sortir de la seconde guerre mondiale.

### **Contexte prévalant jusqu'au début des années 1990 : la construction de la mitoyenneté**

Qu'ils s'agissent des flux de produits (l'écoulement est assuré par la Confédération) et des flux de personnes (la population paysanne est protégée), la politique agricole participe à générer une situation où agriculteurs et non-agriculteurs se côtoient mais n'interagissent pas directement.

La politique menée dès la fin des années 1940 contribue à faire de l'agriculture un secteur d'activités économiques qui est largement déconnecté du marché de libre concurrence. L'agriculture est notamment associée à la défense nationale où elle a pour mission d'assurer l'approvisionnement du pays en cas de conflits impliquant la fermeture des frontières. Pour garantir cet approvisionnement les options retenues visent à offrir les conditions cadres nécessaires pour améliorer la productivité des exploitations et pour maintenir le plus grand nombre possible de paysans en activité. L'élément clé de cette stratégie est contenu dans la loi sur l'agriculture de 1951 (LAgr) : la Confédération s'engage à soutenir les prix à la production. Le mot d'ordre adressé aux paysans « produisez, nous nous occupons du reste » (c'est-à-dire de l'écoulement de vos produits) illustre bien la situation qui prévaut alors. Ce mécanisme est évidemment très intéressant pour le paysan puisqu'il conditionne directement la hauteur de ses revenus. Libre d'agir comme un véritable entrepreneur, il dispose pratiquement de toute latitude pour prendre les initiatives qu'il estime adéquates afin d'améliorer la productivité de son exploitation. Ce dispositif nécessitera quelques correctifs tel que l'introduction d'un contingentement laitier en 1977 plafonné à environ 3 millions de tonnes par an. (OFAG 2007 : 1).

En termes de mitoyenneté, cette première caractéristique introduit une distance importante entre les agriculteurs, le marché et le reste de la population. Cette dernière est invitée, par l'impôt, à soutenir cette politique. Mais elle ne peut influencer directement le comportement du producteur puisque ce dernier n'agit pas en fonction de la demande mais plutôt en fonction d'une politique dont les objectifs sont autres. En tant que régulateur, la Confédération détermine à la fois le lieu de l'intermédiation – qui n'est plus le marché – et son contenu – qui va bien au-delà de la seule adéquation entre offre et demande. Cette première distance est encore renforcée par d'autres aspects du dispositif. La loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR) et la loi fédérale sur le bail à ferme agricole (LBFA) permettent de sécuriser la transmission des domaines entre agriculteurs. Elles déterminent largement

la manière de définir la valeur de reprise d'une exploitation. Elles limitent en outre drastiquement l'appropriation d'un domaine par un non-agriculteur. Ainsi, et contrairement à la France, rares sont les trajectoires personnelles d'agriculteurs qui seraient des néo-ruraux, c'est-à-dire des personnes originaires de la ville.

Cet état de fait a aussi des prolongements dans d'autres politiques pour lesquelles la Confédération a des compétences. L'aménagement du territoire en fournit un bon exemple. La loi fédérale sur l'aménagement du territoire de 1979 (LAT) institutionnalise la logique de mitoyenneté en imposant une séparation stricte entre zones à bâtir (art. 15 LAT) et zones de non bâtir. Cette séparation est essentielle : le sol agricole ou naturel est une ressource rare ; il faut donc réduire au mieux les utilisations irréversibles du sol, qu'implique l'urbanisation et les activités de sport et de loisir. Parmi ces dernières, la loi oblige les autorités compétentes à instaurer la zone agricole (art. 16 LAT) et la zone à protéger (art. 17 LAT). Pour le législateur, zones à bâtir et zone agricole sont forcément disjointes alors que la zone à protéger peut se superposer à l'une ou l'autre des deux autres zones.

Ce zonage agricole témoigne d'une convergence d'intérêts conjoncturelle entre milieux agricoles et promoteurs de l'aménagement du territoire (Ruegg et Salomon Cavin, à paraître). Pour l'agriculteur, il complète le dispositif foncier résultant de la LDFR et de la LBFA. Il constitue l'appoint indispensable pour différencier les marchés fonciers (Ruegg, 2000) et donc consacrer des valeurs de la terre agricole qui sont bien inférieures à celles des terrains à bâtir. La LAT participe donc à la construction d'un marché foncier agricole qui, au final, est totalement distinct de celui de la terre à bâtir. Elle offre donc une protection à la terre que la politique agricole considère d'ailleurs justement comme le premier outil de travail de l'agriculteur. Dans la LAgr de 1951, le mécanisme de soutien des prix à la production ne fonctionne que pour des modes de production « tributaires du sol », ce qui exclu du champ d'application de la politique agricole puis de la zone agricole (au sens de l'art. 16 LAT) des modes de production hors-sol (cultures ou élevages de type industriel). Dans la perspective de l'aménagement du territoire, l'article 16 LAT a aussi des vertus territoriales élevées. En obligeant à mettre en zone agricole les terres nécessaires au maintien de l'économie agricole et corollairement en interdisant l'affectation à la zone à bâtir d'une parcelle agricole essentielle à la viabilité économique d'une exploitation, il s'affirme comme un outil performant pour limiter l'étalement urbain. Cette dimension territoriale est toutefois bien davantage une conséquence qu'un objectif de la politique agricole. Ces quelques développements permettent alors de comprendre que l'association entre politique agricole et politique d'aménagement du territoire protège – voire « cadennasse » – la situation des agriculteurs en recourant à une pure logique de mitoyenneté. Elle ne table en aucun cas sur l'établissement d'une interaction durable avec la ville ou sur la construction d'une association – au sens écologique du terme – qui en ferait un organisme partenaire et indispensable au métabolisme du milieu urbain.

Cette situation de juxtaposition entre agriculture et ville va longtemps prévaloir. Elle connaîtra même une sorte d'apogée avec le plan sectoriel des surfaces d'assolement dont l'entrée en vigueur date de 1992. Ce plan établit pour chaque canton le nombre de m<sup>2</sup> de terres agricoles qu'il doit préserver

« à tout prix » afin de rendre possible les objectifs de la défense nationale. Ce plan est le produit d'un calcul sophistiqué imaginé en cas de fermeture des frontières. A partir de l'estimation du nombre de calories quotidiennes de l'Helvétie moyen, il traduit en surface de céréales, de féculents, d'oléagineux, de fruits, de légumes les conditions de l'approvisionnement de l'ensemble de la population. Surtout, ce plan va servir de légitimation ultime à la nécessité de préserver suffisamment de bonnes terres agricoles contre les assauts de l'urbanisation. Le plan sectoriel des surfaces d'assolement constitue donc la quintessence de cette logique de mitoyenneté qui fait se juxtaposer deux mondes distincts tout en veillant à ce qu'ils ne développent pas entre eux de relations significatives. Clin d'oeil des temps, ce *modus vivendi* entre dans une période de fortes turbulences justement dès le début des années 1990.

### **À partir des années 1990 : les limites de la mitoyenneté**

Pour de nombreuses raisons, dont les règles du jeu du commerce international n'en constituent pas la moindre, la politique agricole suisse finit par ne plus être tenable. Les contours de la nouvelle politique agricole sont clairement perceptibles dans le Septième rapport sur l'agriculture (Conseil fédéral 1992). Elle introduit une modification profonde dans la manière de définir les modalités de la constitution du revenu de l'exploitant qui dépendra désormais de trois sources distinctes. La première est liée au produit dégagé par la vente de sa production, vente qui sera réalisée auprès des distributeurs en place et auprès des consommateurs (marché urbain ou vente directe), à un prix unitaire qui devrait tendre vers les prix du marché de référence (marché de la PAC). La seconde résulte de paiements directs. Il s'agit de subventions versées par la Confédération en contrepartie de prestations – de type écologiques notamment – fournies par l'agriculteur. La troisième, qui entre en ligne de compte si les deux premières ne suffisent pas, rend possible la réalisation sur l'exploitation d'activités accessoires susceptibles d'amener un revenu complémentaire. La nouvelle politique agricole introduit en outre des changements substantiels quant à la définition même de l'activité agricole. D'une agriculture monofonctionnelle fondée sur un mode de production tributaire du sol, nous passons à une agriculture multifonctionnelle fondée sur la nature du produit. Rattachée longtemps au seul secteur primaire, l'agriculture intègre désormais des activités des secteurs secondaires (transformation de denrées alimentaires sur l'exploitation, agriculture semi-industrielle, culture hors-sol) et tertiaire (vente directe).

Sur le plan législatif, la nouvelle politique agricole exigera la révision de la loi fédérale sur l'agriculture (1998) et la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (1999) ; une seconde révision entrée en vigueur en septembre 2007 facilite les activités accessoires, notamment l'agritourisme. La modification de cette dernière est requise pour rendre possible à la fois l'agriculture multifonctionnelle et la réalisation des activités accessoires sur l'exploitation. Elle se traduit par un assouplissement des possibilités de construire en zone agricole. La construction de halles d'engraissement, la transformation de ruraux en structures d'accueil pour du tourisme à la ferme (agritourisme), l'aménagement d'ateliers mécaniques destinés à l'entretien de machines agricoles sont quelques exemples d'objets qui n'avaient pas leur place en zone agricole avec la LAT de 1979 et qui deviennent envisageables suite à la révision de 1999.

Cette évolution, brossée à grands traits, est spectaculaire. Elle nous intéresse vivement ici puisqu'elle constitue, en quelque sorte, une invitation pour que l'agriculteur « atténue » les effets du mur de protection érigé sous l'ancien régime et développe des relations immédiates avec l'urbain-consommateur qui l'environne. La nouvelle politique agricole l'invite à s'adresser directement à ce voisin pour lui proposer ses produits agricoles (marché, vente directe) ou ses prestations de services (restauration à la ferme, tourisme rural). Cette évolution est donc propice à un passage de l'agriculture périurbaine (mitoyenneté) à une agriculture urbaine (établissement de relations directes entre agriculteurs et urbains). Se traduit-elle par des exemples probants ?

## **Vers une agriculture urbaine en Suisse ?**

Pour repérer l'existence ou non d'une agriculture urbaine en Suisse, nous devons la différencier explicitement de l'agriculture périurbaine. Si, pour reprendre Fleury et Donadieu (1997), la proximité spatiale seule caractérise la seconde, la première suppose la présence de flux entre l'agriculture et la ville. Quels sont alors les intérêts réciproques de l'agriculture et de la ville à développer des relations et à établir ces flux ou ces échanges ?

Compte tenu des changements fondamentaux que ce secteur connaît depuis plus de quinze ans, les enjeux pour l'agriculture sont les suivants. Pour maintenir leurs revenus, les agriculteurs doivent davantage se soucier des besoins du marché ; c'est l'enjeu des soutiens financiers de la nouvelle politique agricole, tels que des crédits à taux zéro ou à fond perdu accordés pour des projets individuels ou collectifs de diversification. Ils ont donc tout intérêt à profiter de la proximité des consommateurs urbains pour restaurer et s'approprier des filières courtes (vente directe à la ferme, auto-cueillette, présence au marché, agriculture contractuelle de proximité). Une telle stratégie est bénéfique. Elle offre un débouché significatif pour l'écoulement des produits agricoles. Elle permet aussi de satisfaire facilement une demande qui tend à s'orienter vers des produits de niche garantissant la qualité et la sécurité alimentaire (traçabilité des produits). Pour les agriculteurs, la ville et ses habitants sont aussi les destinataires potentiels des services qu'ils peuvent offrir. Le compostage de déchets verts, la prise en pension de chevaux, l'accueil d'enfants en difficulté, l'école à la ferme, la production d'énergie renouvelable, l'aménagement de parcours pédestres ou équestres, de circuits pour les cyclistes ou de golfs, la mise à disposition d'espaces réservés aux chiens ou la réalisation de tâches liées à la protection de la nature (entretien de surfaces, compensation écologique) sont autant de prestations du monde agricole qui sont susceptibles de séduire les urbains.

Pour les habitants de la ville, les enjeux concernent peut-être davantage la qualité du paysage résultant des pratiques agricoles que la survie des exploitations agricoles à proprement parler. Dans les régions urbanisées les attentes de la population sont particulièrement élevées en ce qui concerne l'accès à des espaces de détente et de loisirs et le maintien de paysages

ouverts non encore urbanisés. De même, mais cette fois dans le champ de la promotion économique, la proximité de régions rurales attrayantes constitue souvent un atout avéré pour attirer de nouvelles entreprises et leurs collaborateurs. En théorie, nous pourrions évidemment imaginer que plusieurs acteurs différents seraient à même de fournir ces prestations. Les associations de protection de l'environnement, les services d'entretien des forêts ou les administrations urbaines en charge des espaces verts, des parcs et promenades disposent certainement des compétences requises. Dans les faits toutefois, la plupart des terres non bâties sises à proximités des villes sont tenues par des agriculteurs. Ils sont donc objectivement en première ligne pour produire ces aménités. Les urbains ont donc bien une raison légitime de développer des relations et des échanges avec l'agriculture.

Constatant que, dans la configuration actuelle, les agriculteurs et les urbains ont des intérêts à s'échanger des biens et des services, force est d'admettre que les ingrédients sont présents qui plaident en faveur d'une agriculture urbaine. Existents-ils actuellement des exemples de partenariats entre agriculteurs et urbains ?

Un premier constat atteste d'un nombre important d'initiatives où des agriculteurs valorisent l'image de la campagne et de l'agriculture auprès des citoyens. Citons par exemple les projets d'agriculture contractuelles des « Jardins potagers de Lausanne » ou de l'« Affaire TourneRêve » à Genève . Ces projets, réalisés sur le modèle français des AMAP<sup>1</sup>, comprennent pour l'essentiel la vente de produits agricoles dans des circuits courts et la fourniture de services dans le domaine du tourisme rural. Il s'agit le plus souvent de projets individuels qui sont réalisés par quelques « convaincus », dispersés dans le territoire et qui ne bénéficient pas d'un soutien spécifique des pouvoirs publics. D'ailleurs le secteur agricole lui-même tend à les considérer comme secondaires, voire marginaux. Ils témoignent néanmoins de l'existence de flux réciproques de produits et de services entre la ville et la campagne qui sont caractéristiques d'une agriculture urbaine.

D'autres initiatives sont à signaler. Elles sont intéressantes car leur impact territorial est plus conséquent. Ainsi, depuis 1991, le canton de Genève a mis en place des réseaux agro-environnementaux<sup>2</sup>. Ces réseaux visent à la fois à assurer la pérennité de l'activité agricole dans le canton et la protection des paysages et de la biodiversité. L'objectif affiché est de faire valoir les externalités positives de l'agriculture auprès de la population. Actuellement au nombre de cinq et occupant environ le tiers du territoire genevois, ces réseaux sont inscrits dans le plan directeur cantonal, document d'aménagement qui lie les autorités entre elles ; davantage gentlemen agreement que loi, il n'est pas opposable aux tiers. Ils sont instaurés grâce à des partenariats entre des exploitants agricoles, des communes, l'Etat de Genève, des propriétaires de parcelles et diverses associations. Ces réseaux comprennent l'aménagement de chemins didactiques pour les piétons, des pistes pour les cavaliers, la plantation d'arbres isolés à haute tige, l'entretien de prairies pour le paysage et la biodiversité. Les agriculteurs partenaires des réseaux sont indemnisés grâce aux paiements directs prévus par la politique agricole au titre de la compensation écologique.

1 Voir la liste des exemples d'agriculture contractuelle de proximité en Suisse sur le site : <http://www.uniterre.ch/Dossiers/agriContractuelle.html> (consulté le 15.08.2007).

2 Des informations complémentaires sont disponibles sur le site : <http://etat.geneve.ch/dt/site/protection-nature/master-content.jsp?componentId=kmelia274&noDeld=2278> (consulté le 1.09.2007).

Ailleurs en Suisse, des CEP (conception d'évolution du paysage) sont mises en place. Une CEP est une démarche de planification qui vise à esquisser l'évolution souhaitable du paysage, en vue de son utilisation durable et de sa mise en valeur écologique et esthétique. Elle prescrit des mesures de gestion et d'aménagement du territoire ainsi que des actions de valorisation du paysage. Une CEP n'est cependant pas un instrument formel d'aménagement du territoire. Sa mise en œuvre repose largement sur le volontariat et l'incitation. A Gossau, dans le canton de Zurich, la CEP s'est traduite du point de vue agricole par la mise en place d'un réseau écologique et la mise en place d'un label pour les produits agricoles. Cette CEP est le fruit d'un partenariat qui rassemble des communes, des agriculteurs et des habitants.

Ces quelques exemples vont bien dans le sens de l'agriculture urbaine. Les partenariats qui impliquent le plus souvent la valorisation des produits agricoles par le biais de labels ; par exemple, les autorités genevoises jouent un rôle particulièrement proactif avec la promotion du label « Genève Terre Avenir ». L'engagement des agriculteurs à améliorer la biodiversité et à maintenir des paysages ouverts prisés par les citoyens et la volonté de prévenir les conflits qui pourraient émerger entre utilisateurs des espaces périurbains témoignent bien de l'essor d'échanges qui sont autrement plus sophistiqués que ceux qui prévalaient sous le régime de l'agriculture périurbaine. Mais sont-ils suffisants ?

Ils nous paraissent encore bien fragiles. Un examen plus attentif montre par exemple que l'agriculture, à de rares exceptions près, l'agriculture n'est jamais intégrée en tant qu'élément stratégique ni dans les plans d'aménagement locaux ou cantonaux, équivalents des PLU et des SCoT français et les agendas 21 locaux, ni dans les projets d'agglomérations. Ainsi, la Confédération a lancé, au début des années 2000, une politique incitative en faveur des agglomérations urbaines qui, pour obtenir l'aide fédérale, doivent montrer comment elles entendent articuler entre elles la mobilité, la protection de l'environnement et l'organisation du territoire (localisation des zones présentant un intérêt stratégique en termes d'urbanisation). Parmi les exceptions, on note dans l'agenda 21 de la ville de Vevey un programme ville campagne, dont l'objectif est de privilégier l'agriculture de proximité par un partenariat entre les responsables de l'agenda 21 de la commune, les agriculteurs et les revendeurs<sup>3</sup>.

En effet, l'agriculture est au mieux une préoccupation secondaire qui doit régulièrement s'effacer face aux impératifs de la densification des régions déjà urbanisées. Tout se passe alors comme si ces initiatives qui plaident en faveur d'une agriculture urbaine provenaient avant tout du souci des organisations agricoles de veiller à ce que leurs membres puissent disposer d'un revenu suffisant à la poursuite de leur activité. Autrement dit, dans les partenariats déjà évoqués l'équilibre ne serait pas encore réalisé : les milieux agricoles s'y investiraient plus fortement que les milieux urbains. Un exemple révélateur de cet état de fait provient du succès que la notion de paysage remporte auprès des citoyens ; en effet, il n'y a pas de document d'aménagement et d'urbanisme qui n'y fasse allusion, au moins en intentions. Bien que ces dernières demeurent souvent assez floues, la qualité paysagère est de plus en plus revendiquée, surtout lorsqu'elle se traduit par des espaces verts et ouverts propices aux loisirs et à la détente des urbains. L'importance

3 De plus amples informations sont disponibles sur le site : <http://www.vevey.ch> (consulté le 15.08.2007)



accordée au paysage par contraste à l'agriculture renvoie à ce que Berque nomme la « forclusion » (2005). Ce géographe observe en effet que l'aspiration de l'urbain à la conservation du paysage fait pratiquement toujours fi de tout le travail et par conséquent de tous les acteurs qui ont contribué à produire le paysage.

« [...] à l'ère de la ville-territoire, n'est-ce pas avant tout du paysage, c'est-à-dire "la nature", que nous recherchons tous aujourd'hui à la campagne, cet environnement pourtant construit par sept mille ans de travail paysan ? » [Berque 2005, p. 85].

La forclusion est un terme utile pour traduire cette propension à considérer que le paysage existe « naturellement » alors même qu'il est le fruit du travail et que son maintien et son entretien aussi exigent du travail.

A partir de ces propos, nous aimerions alors conclure en suggérant que l'agriculture urbaine, du moins telle que nous l'avons considérée jusqu'ici, est insuffisante. Pour assurer un meilleur équilibre, une meilleure équité dans les relations et les partenariats entre agriculteurs et urbains, un pas supplémentaire nous paraît nécessaire. Ceci peut être accompli avec ce que nous nommerons le projet « ville-campagne ».

## **De l'agriculture urbaine au projet ville-campagne**

Les raisons qui poussent à œuvrer en faveur d'un projet territorial urbain incluant l'agriculture – nous le nommons « projet ville-campagne » découlent essentiellement de la fragilité actuelle de la situation agricole. Même si d'autres dénominations sont envisageables (projet agriurbain, « campagne urbaine » (Donadieu 1998), agglomération ou métropole verte), ces deux termes de ville et campagne ont été retenus en raison du sens que ces deux notions continuent à véhiculer. En termes de représentation – et même si la Suisse est largement urbaine (plus de 75% de la population habite dans la catégorie statistique de l'agglomération urbaine) – les Helvètes n'ont aucune peine à nommer ce qui est la ville et ce qui est la campagne. Sur ce plan, le pays ne se distingue pas de ce que Perrier-Cornet (2002 : 259) mentionne dans son ouvrage, à propos de la France.

Nous avons tenté de montrer jusqu'ici que celle-ci est foncièrement basée sur le principe de la juxtaposition propre à l'agriculture périurbaine. Toutefois, afin de composer avec les altérations subies par le secteur agricole à partir des années 1990, la politique agricole suisse a été remodelée. Dans ce cadre, des initiatives relevant de l'agriculture urbaine émergent. Les plus prometteuses tentent de mettre en valeur les externalités positives que l'agriculture fournit aux urbains au travers de la notion de paysage notamment. Ces prestations servent à justifier une partie du financement que le peuple suisse concède à ce secteur économique (paiements directs). Mais elles ne sont pas rémunérées directement par les bénéficiaires, anomalie qui déséquilibre les relations entre agriculteurs et urbains.

La LAgr et la LAT ont permis de séparer strictement les zones à bâtir des zones de non bâtir. Ce principe a bien été respecté jusque dans les années 1990. La zone agricole s'est alors révélé être un instrument très efficace pour contenir l'étalement urbain. Par contre, avec l'évolution récente de la politique agricole et des deux lois susmentionnées nous nourrissons quelques craintes. En assouplissant les modalités de construction en zone agricole, les milieux agricoles pourraient avoir tendance à devenir des acteurs de l'urbanisation en dehors des zones à bâtir. Avec la précarisation de leur revenu, certains agriculteurs pourraient être tentés de céder à l'extension des zones à bâtir là où la pression à l'urbanisation est la plus forte. C'est le cas notamment de Genève, où les agriculteurs genevois ont fait longtemps preuve de solidarité pour maintenir intact l'ensemble des surfaces agricoles du canton. Mais aujourd'hui, cette solidarité est mise à mal, le manque chronique de logement accroissant la pression sur la zone agricole ; aussi, nombre d'agriculteurs ne souhaitent plus lutter à tout prix contre l'urbanisation mais au contraire profiter des plus-values foncières.

Cette interprétation est en tout cas partiellement corroborée par la statistique de l'utilisation du sol en Suisse. Depuis plus de 40 ans, le pays connaît une urbanisation croissante. Sur l'ensemble du territoire suisse, mais surtout dans la zone du Plateau, elle se traduit par une consommation moyenne de sol de l'ordre de 0,86 m<sup>2</sup> par seconde (OFS 2004). Cette dynamique a évidemment des conséquences en termes d'agriculture périurbaine ou urbaine. Elle tend à la production de territoires hybrides où espaces largement urbanisés et terres agricoles sont intimement imbriqués. Non seulement les terres disparaissent mais l'activité agricole devient plus difficile en raison du morcellement des surfaces et des tensions avec les urbains (nuisances sonores ou olfactives). Les conflits pour l'accès à l'espace disponible sont de plus en plus nombreux entre agriculture, habitat, loisir, transport, protection de la nature et de l'environnement. L'agriculture aux abords des villes peine de plus en plus à défendre sa légitimité face à des projets résidentiels, commerciaux ou industriels plus rémunérateurs. Enfin, et malgré une politique agricole très interventionniste menée en Suisse, l'effectif des agriculteurs n'a cessé de se réduire.

Par conséquent, nous ne pouvons pas exclure que l'agriculture urbaine soit insuffisante pour garantir la présence de l'agriculture aux abords des villes. Structurellement en tout cas, elle ne garantit pas la pérennité des domaines dont les exploitants sont prêts à entretenir le paysage contre des paiements directs. Elle permet, conjoncturellement, d'améliorer leur situation mais elle ne peut empêcher à terme que le domaine soit cédé à l'urbanisation.

Tel est alors le contexte dans lequel nous prôtons le projet « ville-campagne ». Ce projet doit être territorial (Lévy et Lusseau 2003) c'est-à-dire qu'il doit avoir une dimension institutionnelle : il doit à la fois être spatialement délimité et constituer un lieu de participation, de débat et de décision pour les acteurs concernés. Mais il doit aussi être un projet élaboré collectivement – au sein du territoire – par des acteurs qui y adhèrent, qui se l'approprient et qui s'engagent à le défendre (Raffestin 1980). Un tel projet implique alors un engagement du plus grand nombre, la mobilisation de ressources humaines et financières conséquentes. Que l'on nous comprenne bien. Il ne s'agit pas de remettre en question les principes de juxtaposition (agriculture périurbai-

ne) et les flux entre agriculteurs et citadins (agriculture urbaine). Il s'agit au contraire de les réarticuler en visant à la fois à les rendre complémentaires et à trouver un meilleur équilibre relationnel.

Le projet « ville-campagne » a besoin de la mitoyenneté. Les différences entre zones agricoles et zones à bâtir sont essentielles. Elles doivent absolument être maintenues, ne serait-ce que pour garantir des prix fonciers significativement plus bas dans les premières. De ce point de vue, l'instrument traditionnel garde tout son sens.

Le projet « ville-campagne » a besoin de relations équilibrées entre agriculteurs et citadins. Par exemple, les aménités fournies par l'agriculture à la ville – comme la fonction paysagère – doivent être identifiées et pleinement reconnues. Leur valeur et donc leur « juste prix » doivent être établis par les acteurs des deux bords. Partant, les bénéficiaires devraient assumer une part significative des coûts, directement ou alors en s'engageant eux-mêmes à trouver le financement.

Bien sûr, l'émergence de tels projets ne sera pas chose facile. Un des éléments perturbateurs du contexte suisse provient notamment de la petitesse des distances qui rend difficile la délimitation du projet. Rares sont en effet les situations où une agriculture urbaine serait en relation avec une ville seulement qui lui serait mitoyenne. Plus fréquemment, les échanges et les flux de biens et de personnes se développent entre des exploitations agricoles et un réseau de villes et d'agglomérations. Mais de perturbateur, cet élément pourrait aussi se transformer en un accélérateur : il rendrait possible l'élaboration de projets à géométrie variable rassemblant au gré des intérêts et des opportunités des partenaires différents.

Sur un autre plan, et même si pour le moment il n'y a pas d'exemple probant, il est intéressant de relever que plusieurs instruments existants pourraient permettre l'élaboration de projet ville-campagne. Dans le champ de l'aménagement du territoire d'abord, il n'y a aucune contre-indication pour intégrer un volet agriculture dans un plan directeur cantonal, régional ou communal. Des instruments plus récents ensuite sont propices à la définition de stratégie et à l'élaboration de mesures spécifiques soit sous l'angle de la planification agricole (étude d'impact sur l'agriculture) ou de l'approche paysagère (conception d'évolution du paysage). Depuis quelques années en outre, la Confédération fait la promotion du projet au travers de plusieurs initiatives : projet pour obtenir une aide fédérale dans le cadre de la nouvelle politique régionale, projet de développement régional selon la LAgr, projet d'améliorations foncières intégrales ou projet d'agglomération urbaine. Enfin des instruments existent qui permettent la mise en place de nouveaux espaces de gouvernance : les agglomérations, les projets modèles, les parcs naturels régionaux et périurbains.

Des réformes en cours ou à venir laissent poindre d'autres perspectives intéressantes. La révision de la LAT va donner plus de poids aux espaces fonctionnels urbains : agglomérations, métropoles. Ces espaces sont formés de centres urbains et de campagnes marquées par leur activité agricole. La question de leur maintien, de leur utilisation se pose de plus en plus. La densification de la ville pose également la question de la qualité de vie. Ces espaces cultivés y contribuent. La nature en ville est un concept valorisé

aujourd'hui ; pourquoi pas l'agriculture en ville demain ? La politique agricole est en permanente évolution. Une possible réorganisation des paiements directs avec une orientation plus claire vers des objectifs et des résultats transparents pourrait en partie signifier une régionalisation des instruments de la politique agricole avec des possibilités supplémentaires de développement de projets régionaux. Ceux-ci devraient être négociés et formulés localement. Ils pourraient alors venir renforcer les interactions ville-campagne. Dans plusieurs agglomérations, la France a vu se développer des projets agriurbains, dans lesquels l'agriculture devient partie intégrante d'une politique territoriale (notamment ceux du réseau de villes « Terres en ville »).

La Suisse pourrait s'en inspirer ; cette discussion sur l'agriculture périurbaine contribuera peut-être à convaincre de l'acuité des enjeux actuels qui plaident pour le passage au projet « ville-campagne ».

## Bibliographie

- BERQUE A., 2005, « La forclusion du travail médial », *L'Espace Géographique* 1, 85 : 81-90.
- CONSEIL FÉDÉRAL, 1992, *Septième rapport sur l'agriculture du 27 janvier 1992*, Berne: OCFIM (Office central fédéral des imprimés et du matériel), numéro 92.011.
- DONADIEU P., 1998, *Campagnes urbaines*, Arles : Actes Sud et ENSP.
- FLEURY A., DONADIEU P., 1997, « De l'agriculture périurbaine à l'agriculture urbaine », *Le Courrier de l'environnement* 31. (Document de 15 pages disponible sur internet à l'adresse : [www.inra.fr/dpenv/fleuirc31.htm](http://www.inra.fr/dpenv/fleuirc31.htm) – consulté le 8 août 2007).
- GUILMAIN A.-L., 2004, *La place de l'agriculture dans les politiques paysagères en Suisse et à l'étranger*, Birmensdorf et Paris : WSL et INA-PG.
- LÉVY J., LUSSAULT M. éd.s, 2003, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris : Belin.
- OFAG, 2007, *Evaluation des données sur le contingentement laitier : année laitière 2005/2006*, Berne : OFAG (Office fédéral de l'agriculture).
- OFS, 2007, *Recensements des entreprises agricoles, relevés des structures agricoles T 7.2.3.1*, Neuchâtel : OFS (Office fédéral de la statistique).
- OFS, 2004, *Statistique suisse de la superficie*, Neuchâtel : OFS (Office fédéral de la statistique).
- PERRIER-CORNET P. (éd.), 2002, *Repenser les campagnes*, La Tour d'Aigues : Ed. de l'Aube et Datar.
- RAFFESTIN C., 1980, *Pour une géographie du pouvoir*, Paris : LITEC.
- RUEGG J., SALOMON CAVIN J., 2008, « Maîtriser l'étalement urbain : de la stratégie agricole au pas de deux ville-campagne », in *Campagne-ville : le pas de deux ; enjeux et opportunités des recompositions territoriales*, publié par L. Monteventi Weber, Lausanne : PPUR, pp. 147-156.
- RUEGG J., LEIMGRUBER W., 2003, « Auswirkungen der Revision des Raumplanungsgesetzes auf die Landwirtschaft im Jura », *Geographische Rundschau* 55, 9 : 40-44.
- RUEGG J., 2000, *Zonage et propriété foncière*, Paris : ADEF.
- SALOMON CAVIN J., 2005, *La ville mal-aimée*, Lausanne : PPUR.
- SCHULER M., DESSEMONTET P., JEMELIN C., JARNE A., PASCHE N., HAUG W. , 2007, *Atlas des mutations spatiales de la Suisse*, Zurich : Neue Zürcher Zeitung Verlag.
- TOBIAS S., NÜESCH A., NEBEL R., GUILMAIN A.-L., 2005, *Suburbane Landwirtschaft oder Landschaftsmanagement ?* Birmensdorf, Zürich et Paris : WSL, ETHZ et INA-PG.