

# LES AGRICULTEURS DANS LE RENOUVELLEMENT DE LA GOUVERNANCE DES TERRITOIRES AGRIURBAINS.

A. Fleury, R. Vidal

## 1. INTRODUCTION

Les concepts contemporains de l'aménagement urbain accordent une place croissante aux espaces ouverts périurbains dans une optique de co-construction territoriale mixte. Dans ces nouveaux territoires, qualifiés de ville-territoire (Chalas, 2003 ; Davoine, 2005) et d'autres qualifications synonymes (région urbaine, ville-nature, etc.), l'agriculture est maintenant souvent légitimée en terme d'occupation de surface, mais est encore peu co-actrice de la gouvernance. Ainsi, des décisions concernant l'espace étant prises sans consultation des agriculteurs, il en résulte l'apparition de la friche, signe final de la discordance entre les projets locaux des agriculteurs et ceux de la ville. Si la friche est parfois accueillie comme un signe de " retour de la nature ", elle est aussi souvent le lieu d'activités a-sociales (dépôts sauvages, chiens errants, trafics divers, habitat illégal, etc.). La publicisation de tels espaces n'étant pas en général acceptables pour les collectivités locales, la cogestion avec l'agriculture apparaît comme une issue souhaitable.

## 2. LES DYNAMIQUES DE L'AGRICULTURE PERIURBAINE

Si le terme d'agriculture désigne une forme d'occupation de l'espace, celui d'agriculteur renvoie à une entreprise à finalité économique, avec une grande variété de systèmes qui s'inscrivent différemment dans la gouvernance locale. L'agriculture professionnelle, spatialement majoritaire en périurbain, approvisionne des marchés locaux ou extra-régionaux, sur lesquels les agriculteurs obtiennent leur revenu : à l'opposé existe une grande variété de systèmes à but lucratif ou non, avec des finalités (sociales, récréatives, etc.) qui facilitent leur implication dans la gouvernance urbaine.

### **Une vieille agriculture périurbaine vivrière en régression.**

L'agriculture vivrière périurbaine est consubstantielle à la ville, du moins tant qu'aucun réseau logistique à longue distance n'est fonctionnel. Ce trait a longtemps singularisé les cités maritimes : la Méditerranée antique ou la Mer du Nord médiévale ont connu ainsi une tout autre échelle pour les produits de bonne conservation (huile, vin, grains, poissons séchés, etc.) que les villes

continentales plus dépendantes de leur périphérie, comme l'ont été également certaines villes coloniales créées ex nihilo. Corollairement, les métiers qui assurent l'autonomie locale participent de la gouvernance des villes : à Paris, les maîtres-jardiniers (producteurs de fruits et légumes) étaient bourgeois au 13<sup>ème</sup> siècle et participaient donc à ce titre de la gouvernance urbaine (Phliponneau, 1956).

Dans nombre de pays du Sud, l'approvisionnement se fait encore par des filières locales entre des petits producteurs vendant eux-mêmes ou via un collecteur à des marchés de rue ou des échoppes. Cette agriculture est cependant en crise à cause du développement rapide des filières ; de grandes exploitations ou coopératives du périurbain sont articulées à des grandes surfaces par des marchés de gros. Corollairement, cela induit une nouvelle pauvreté de plus en plus visible chez les acteurs des anciennes filières (Wang et al, 2005). Dans ces conditions, l'agriculture périurbaine cesse d'être actrice du territoire et ne participe plus guère de la gouvernance locale.

### **Une agriculture professionnelle moderne éloignée du local**

Dans les grandes plaines européennes, l'agriculture périurbaine dominante est la grande culture (céréales et cultures industrielles) et l'élevage industriel à destination de l'agro-industrie ainsi que des exploitations productrices de fruits, fleurs et légumes, qui commercialisent via les marchés de gros (Rungis en Ile-de-France) sans lien local privilégié. La filière est sous le signe du toujours plus gros, vérifié à l'échelle de la production (très grandes exploitations et coopératives), du marché de gros et des centrales d'achat, de la transformation (y compris cuisine industrielle) et de la distribution. Soumise au découplage entre bassins de production et de consommation propre à la mondialisation, au prix d'une inflation de *food-miles*, cette agriculture quitte la gouvernance territoriale locale pour s'inscrire dans celle, entrepreneuriale, de la filière. Les politiques agricoles publiques ont accompagné cette mutation ; d'abord établies à l'échelle de l'Etat, elles ont bientôt été régulées à des échelles supérieures (l'Union Européenne puis l'Organisation Mondiale du Commerce) qui constituent autant de niveaux de gouvernance, nationale et supranationale. Les exploitations agricoles elles-mêmes se redéploient loin de leur pays d'origine : les céréaliers de l'Union Européenne en Europe orientale et les producteurs de frais dans le bassin méditerranéen. En conséquence, la distanciation entre la décision agricole et les citoyens exclut de fait les agriculteurs de la gouvernance locale, et les habitants ne comprennent plus l'agriculture. Paradoxalement, la multifonctionnalité de l'agriculture reste bien présente dans l'esprit citoyen,

puisque ces espaces locaux font partie de longue date de la campagne des citadins : en témoignent encore des châteaux de plaisance, et des hôtels de campagne. Délaissés par les anciens villégiateurs, ces campagnes proches sont devenues des lieux de rurbanisation choisis pour leur paysage rural. Ignorant tout de l'agriculture, ces nouveaux habitants en admettent mal les contingences, et adoptent des représentations éloignées des pratiques agricoles réelles. L'espace agricole périurbain devient alors un enjeu de territoire entre ces deux populations, l'une nouvelle, l'autre d'implantation séculaire, en concurrence pour un espace unique ; cette agriculture de proximité ne participe pas de la gouvernance locale. En véritables entrepreneurs, les agriculteurs professionnels profitent de ce nouveau voisinage pour se diversifier, quitte à autonomiser ces nouveaux centres de profit : relance sous différentes formes de la vente directe, très à la mode, production de loisirs ruraux (cueillette, centres équestres, accueil hôtelier à la campagne, etc.).

### **D'autres formes agricoles hors marché, plus proches du local.**

Leur trait commun est l'expérimentation d'économie sociale, mais aussi la restauration du lien local, certaines formes de territorialité. Elles utilisent beaucoup le produit frais alimentaire comme valeur de médiation avec, corollairement, l'invention d'autres manières de vivre le quotidien.

### **L'agriculture de sécurité familiale**

Toute crise politique ou socioéconomique d'occurrence brutale (guerres, crises économiques ou financières, etc.) risque d'engendrer la misère ; si les victimes ont accès à la terre, une agriculture jardinière d'autoconsommation se développe. En témoigne, par exemple, l'appel lancé par les responsables politiques d'Asie du Sud-Est lors de la crise financière de 1997 : *fonctionnaires, cultivez votre jardin...*

**L'agriculture de correction des crises sociales** s'est développée depuis quelques décennies, le jardinage collectif apparaissant comme remède aux processus de désocialisation et comme outil de facilitation de l'insertion sociale.

**L'agriculture communautaire** (ou Community Supported Agriculture) veut substituer à la relation de marché entre consommateurs et agriculteurs une relation conventionnelle dans l'esprit du commerce équitable. Le prix est fixé à l'avance, de façon à limiter l'impact des aléas du marché

et du climat pour le producteur et à garantir au consommateur une meilleure qualité. Le panier de légumes de saison comme instrument d'échange renvoie à des valeurs symboliques. Ce système veut dépasser la réduction du citoyen au consommateur, réintroduire l'agriculteur dans la communauté et restaurer une base territoriale à la société ; c'est pourquoi s'y ajoute parfois des initiatives pour garantir également l'emprise foncière de l'agriculteur partenaire (Cf. les Land Trusts anglo-saxons).

En conclusion, les systèmes hors marché font généralement déjà l'objet d'une gouvernance partagée ; la mise à disposition des terres cultivées est en effet le fait de politiques publiques locales ou d'associations ad hoc. Par contre, l'enjeu contemporain est, le plus souvent, d'obtenir l'implication des systèmes agricoles orientés sur les grandes filières. Par nature, leur intérêt est loin du local régional : ce n'est pas par le produit qu'ils participent du local, mais par leur contribution à l'habitabilité urbaine, notamment en termes de paysage, de cadre de vie et de qualité environnementale de leurs systèmes.

### **3. LA NOUVELLE PLACE DE L'AGRICULTURE EN URBANISME : VERS LA GOUVERNANCE PARTAGÉE ?**

L'utopie fondatrice de E. Howard (repenser la ville industrielle en la reliant à la ruralité) a abouti à créer quelques villes nouvelles, mais surtout à agir pour la réhabilitation verte de villes établies. C'est ainsi que les grandes métropoles entreprennent soit de parsemer leur territoire d'espaces ouverts maintenus soit d'inclure dans leur territoire de vastes aires agricoles (au moins la moitié à dans la région métropolitaine de Montréal, en Ile de France ou à Milan). Ces nouveaux espaces reçoivent des dénominations variées, souvent métaphoriques, empruntées à la physiologie (cœur ou poumon vert) ou à l'habillement (ceintures et écharpes vertes), etc.

#### **L'appel du projet urbain à l'agriculture**

L'urbanisme a d'abord utilisé le registre de la nature pour qualifier ces espaces ouverts à la nouvelle fonctionnalité ; mais la question agricole s'est bientôt posée, puisqu'elle est souvent l'occupante majeure de ces espaces. L'agriculture est-elle nature ? Il aura fallu 35 ans pour que l'agriculture soit acceptée telle qu'elle est en Ile de France, du discours sur les Zones Naturelles d'Équilibre (1975) qui renvoyait la nature à la ville et l'agriculture à la seule économie agricole, à

celui du schéma directeur en préparation (échéance 2010) qui pourrait l'intégrer sans condition au projet territorial régional. Corollairement, la question centrale est de savoir comment l'espace privé d'entreprises agricoles orientées sur le profit peut-il être aussi un bien commun multifonctionnel : cela renvoie à une convention économique, telle la tentative française, avortée mais intéressante, du Contrat Territorial d'Exploitation (1999-2002). C'est que la mise en défens de l'espace cultivé ne suffit pas à assurer sa pérennité, si les agriculteurs ne peuvent maintenir leur efficacité économique ; l'Ile-de-France est ainsi parsemée de friches de vergers, inconstructibles et de plus protégées par différents classements, qui deviennent des non-lieux urbains.

L'expérience du Concours d'idées organisé en 2007 pour une première réflexion d'aménagement d'une ville scientifique à Saclay (Ile-de-France), sous condition de maintenir 2000 ha en agriculture, a montré la difficulté qu'avaient les urbanistes à intégrer une telle dimension. Les uns ont simplement créé une nouvelle frontière, les autres ont une démarche utopique ; quelques unes seulement des 26 équipes concurrentes ont su adopter un point de vue de co-construction territoriale. Cela renvoie en fait à la formation même des urbanistes ignorant des logiques systémiques des espaces ouverts.

## **Les acteurs du projet de la co-construction territoriale**

### ***Les habitants.***

Ils portent surtout des valeurs de proximité et le désir de s'appropriier les espaces ouverts agricoles, plus peut-être sous les angles de l'accès récréatif à l'espace et du paysage comme cadre de vie, que strictement l'approvisionnement alimentaire. N'ayant pas de références personnelles ou familiales sur l'agriculture (même les grands parents vivent en périurbain, s'exclame Hart, 1995) ils construisent leur vision de l'agriculture entre l'agriculture utopique d'une cité idéale autonome nourrie de prospective écologiste et l'agriculture de réconfort, aux images nostalgiques, souvent confortées par la marketing des firmes qui met en valeur le mythe d'une agriculture naturelle.

### ***Les agriculteurs***

Dans beaucoup de pays, la société leur reconnaît un statut social distinct de celui des autres citoyens. Ainsi en France, leur sécurité sociale, leur régime fiscal (les biens fonciers valent outil de travail et non fortune), les droits à construire, etc. sont spécifiques ; le statut du fermage est très protecteur du fermier. Enfin, le Code rural français leur a permis de maintenir leur statut, quand en réalité ils acquièrent de nouvelles compétences, en matière de mise en marché, de valorisation

touristique de l'infrastructure agricole, etc.. Aussi, sont-ils souvent davantage tentés par l'organisation de la co-existence que par la gouvernance partagées : un responsable professionnel d'Ile-de-France s'exclamait ainsi en 1995 à propos du Vexin Français (nord ouest de l'Ile-de-France) : gardez les vallées (pittoresques et rurbanisées), laissez nous les plateaux ! Cependant, au même moment, un autre responsable professionnel de la région Rhône-Alpes, préférait convier à la co-construction du territoire agri-urbain : agriculteurs, ouvrons nos champs aux citoyens !

En fait, les structures professionnelles, structurées en France par filière et à l'échelle départementale, s'adaptent mal aux nouvelles structures urbaines de l'intercommunalité. Cela n'empêche pas nombre d'exploitations de mettre en place un nouveau projet, en phase avec leur situation actuelle de périurbanité (cf. encadrés 1 et 2).

#### **4. UNE NOUVELLE GOUVERNANCE : LE PROJET AGRIURBAIN DE TERRITOIRE.**

##### **Choix méthodologiques**

De nombreuses équipes de recherche-action ont modélisé les démarches de construction de territoires agriurbains ; elles ont beaucoup de traits communs, notamment par le souci de démarches participatives qui mettent en valeur les différentes médiations selon les contextes, alimentaire au Sud (Dubbellin, 2005), paysagère au Nord (Magnaghi à Florence, ENSP en Ile-de-France). Les travaux réalisés en Ile-de-France insistent toujours sur la nécessaire compréhension des stratégies agricoles. des bureaux d'Etudes ont systématisé ces démarches (par exemple RCT, 2001) en s'appuyant sur les acquis de la recherche.

##### **Conditions sociales de genèse d'un projet**

C'est aux franges urbaines / rurales que s'est opérée la rurbanisation choisie ; aussi, tout projet nouveau d'aménagement suscite la mobilisation des habitants pour la défense de l'environnement et du paysage de leur cadre de vie (Vidal et Fleury, 2007), souvent dans un esprit NIMBY. L'alliance des agriculteurs est alors recherchée, car leur activité est également menacée ; de cet échange peut naître un désir de structuration de cette alliance. L'engagement des élus locaux marque le vrai début du projet, puisqu'ils restent les décideurs de tout projet d'urbanisme local et qu'ils ont accès aux ressources communales. Le processus de coopération intercommunale remet

au centre de leur réflexion les franges rurales de chaque commune et favorise souvent l'émergence de projet.

L'action est alors conduite par une équipe porteuse de projet ; en Ile-de-France ces derniers apportent souvent une expérience professionnelle et élective pertinente. L'étape préliminaire est la connaissance des stratégies des agriculteurs, puisque leur implication effective conditionne la réussite du projet. Or les citoyens connaissent peu l'échelle spatiale des agriculteurs, mal réductible au territoire administratif, ni leur temporalité : une stratégie agricole s'établit sur le long terme, en intégrant à la fois des facteurs externes (perspectives de marché) et internes (notamment pluriactivité au sein de la famille et relève agricole familiale). Ainsi, les enquêtes préliminaires dans le territoire francilien du Triangle Vert des Villes Maraîchères du Hurepoix ont révélé que 60 % des exploitations maraîchères ne s'étaient pas données d'avenir (" Je n'ai pas voulu que mes enfants fassent un métier aussi dur ", disait un vieux maraîcher).

### **Condition de l'implication des acteurs locaux**

La première exigence des agriculteurs est de conserver la responsabilité stratégique de leur exploitation, face à des acteurs citoyens qui souhaitent souvent interagir surtout dans les systèmes agricoles impliqués dans les grandes filières. La seconde est d'être libéré des contraintes du voisinage urbain ; cela relève de l'initiative des élus de reconstruire la qualité des infrastructures agricoles : circulation des engins agricoles, maintien de la structure foncière à long terme, sécurité des productions, restauration des réseaux hydrauliques, etc., En effet, le territoire doit rester ou redevenir attractif pour les agriculteurs, démarche familière aux élus quand ils veulent attirer des entreprises sur leurs zones d'activité municipales.

### **Mise en œuvre de la gouvernance**

La première étape est l'établissement d'une charte agricole qui récapitule les grands engagements des signataires, les élus locaux et les agriculteurs, au premier chef, mais aussi les acteurs supra-locaux politiques (en France, le département, la région, l'Etat) et des organisations agricoles. Leur rôle est double : s'assurer de la cohérence des projets agriurbains aux échelles supérieures, et en assurer la pérennité notamment en termes de développement durable, la récurrence des élections rendant l'engagement municipal volatil. L'engagement des agriculteurs est de tenir l'espace

agricole ; les engagements majeurs sont ceux des villes pour qui restaurer les conditions favorables à l'agriculture est une véritable révolution urbaine. La participation des agriculteurs et des élus à la structure de pilotage est une condition sine qua non ; les associations locales souhaitent souvent être associées, mais les élus doutent de leur représentativité et les agriculteurs leur nient la compétence agricole. Les agriculteurs ont besoin également d'une minorité de blocage et/ou d'un droit de veto sur tout ce qui les concerne.

A partir de la charte, un programme d'action concrètes permet de commencer réellement la tâche de co-construction territoriale ; pour les agriculteurs, l'engagement matériel, nécessairement lourd, de la municipalité est la garantie du sérieux du projet territorial. Par exemple, la remobilisation de 130 ha de friches à Vernouillet (Ile-de-France) a imposé d'identifier les propriétaires (plus de 1000) souvent disparus, de réanimer l'obligation d'entretien agricole prévue au Code Rural, de mobiliser des ressources financières pour indemniser les constructions illégales, légitimées par la durée, etc. et financer le rachat par les agriculteurs.

## **5. Conclusion**

L'enjeu du développement durable impose de construire la Ville-nature avec l'agriculture et de formuler une nouvelle gouvernance. C'est un saut difficile, tant les deux populations, citadine et agricole sont encore peu compatibles du fait de l'opposition de leur rapport à l'espace et de leur comportement social. Il impose entre autres à la ville de renoncer au pilotage idéologique de l'agriculture pour comprendre ce qu'est le système d'action d'un agriculteur, la nature du paysage du travail agricole, et les impératifs communs à la gestion environnementale renouvelée.

Le besoin de croiser les expériences dans un champ aussi nouveau aboutit à proposer des articulations supérieures du projet de territoire. Elle se fait par la mise en réseau des expériences à différentes échelles régionale (réseau des programmes agriurbains d'Ile-de-France), nationale (Terres en Villes en France), internationale (les métropoles Européennes dans PURPLE, etc.) et enfin mondiale, avec la création du RUAF. Même si les objectifs immédiats diffèrent, on constate la convergence croissante de ces organisations