

## Regard

# Quelle ingénierie pour l'agriculture de la ville durable ?

André Fleury

Agronome, programme de recherche Agriculture urbaine, École nationale supérieure du paysage, 10 rue du Maréchal Joffre, 78000 Versailles, France



© photo A. Fleury

Agriculture et ville, ruralité et urbanité : ces mots ont-ils cessé d'être antagonistes pour s'inscrire ensemble dans le paradigme de la ville durable ? C'est paradoxal, quand l'agriculture périurbaine produit de moins en moins pour le marché local, ce qui a même pu faire écrire à un géographe amiénois qu'avec la quasi-disparition de ses célèbres hortillonnages, la ville d'Amiens, pourtant entourée des vastes champs de la grande culture picarde, n'avait plus qu'une agriculture périurbaine banale<sup>1</sup>.

Le vert fait partie depuis plusieurs siècles de la ville occidentale, sous des formes multiples (mails, parcs, jardins publics, etc.) mises en place à l'initiative des autorités locales. Sous des noms variés (parcs et jardins, promenades et plantations, etc.), les services municipaux d'espaces verts ont élaboré peu à peu une ingénierie spécifique. La demande sociale est allée croissant tant en surface qu'en diversité des usages et des fonctions, le concept

Auteur correspondant : a.fleury@versailles.ecole-paysage.fr

<sup>1</sup> Limouzin, P., 1994. Une agriculture périurbaine en voie de banalisation : l'exemple amiénois, *Bulletin de l'Association de géographes français*, 2, 156-159.

de « ville-nature<sup>2</sup> » rendant compte de cette complexité nouvelle. La pensée de ces services s'est peu à peu complexifiée, amenant notamment à une réflexion globale sur leurs principes d'action en termes à la fois écologiques (intégrer l'environnement dans les choix techniques) et sociaux (tenir compte des attentes des habitants des différents quartiers). Elle a notamment été exprimée lors du colloque européen de Strasbourg en 1994<sup>3</sup>. Les tâches de ces services se sont alors diversifiées, notamment vers les besoins culturels émergents : éducation à l'environnement, au développement durable, voire à l'agriculture. Pour qualifier les actions pédagogiques, leur vocabulaire s'est enrichi de mots tels que « biodiversité », ou encore « ferme », à la résonance indiscutablement agricole. De l'agriculture, ils ont même conservé, voire réintroduit, des éléments patrimoniaux (aménagements spécifiques, conservatoires variétaux, vignobles symboliques, réimplantation de cultures anciennes, etc.), et accueillent volontiers des jardins familiaux.

Cependant, alors que la surface agricole périurbaine représente un gisement considérable d'espaces verts que les citadins ont de longue date investi en allant « à la campagne », élus ou gestionnaires n'ont guère su établir de relation avec les agriculteurs. L'agriculture contemporaine est pour eux *terra incognita* : son espace est privé, ses enjeux sont économiques et sa multifonctionnalité reste encore méconnue, du moins en termes économiques. La seule implication d'un système productif comme équipement urbain a été jusqu'à présent la forêt, publique ou privée ; mais, en s'ouvrant au public, elle a perdu l'essentiel de sa fonction productive.

<sup>2</sup> Chalas, Y., 1997. Les figures de la ville émergente, in Dubois-Taine, G., Chalas, Y., *La Ville émergente*, La Tour d'Aigues, L'Aube, 239-270.

<sup>3</sup> « Vers la gestion différenciée des espaces verts », colloque organisé par le CNFPT, la section « Espaces verts » des IVF et l'ENACT, Strasbourg, 24-26 octobre 1994.

Néanmoins, l'évolution va dans ce sens d'implication de l'agriculture dans le projet urbain, comme l'indiquent, par exemple, les Comités interministériels pour l'aménagement et le développement du territoire : en 2001, ils reconnaissent la spécificité de l'agriculture périurbaine ; en 2003, ils font référence aux campagnes résidentielles du périurbain. C'est la preuve qu'une ingénierie spécifique est vraiment nécessaire. Elle devra être capable de négocier entre le monde de la ville et celui de l'agriculture la fourniture d'un service spécifique qui demeure cohérent avec le fonctionnement de l'exploitation, considérée dans son identité d'entreprise. Si, pour les élus, c'est une révolution, c'en est une également pour les agriculteurs, pour qui produire la campagne comme acte économique volontaire est un véritable changement d'identité. Il s'agit pour eux d'introduire une réflexion en termes de territoire quand ils pensaient filière (de la production à la consommation des denrées agricoles) et de mettre en place une autre logique socioéconomique de construction du revenu. Une réflexion sur l'ingénierie de l'agriculture de la ville durable est donc indispensable pour soutenir le projet nouveau de l'« agriculture urbaine ».

## Les finalités originales de l'agriculture périurbaine

Au moins dans les pays développés, les systèmes contemporains de distribution alimentaire ont donc déchargé l'agriculture locale de la fonction d'approvisionnement des villes, mais c'est en la plaçant dans les grandes filières agroalimentaires ou agro-industrielles. Dans ce contexte, il faut donc expliciter la nouvelle utilité locale de l'agriculture, identifier les avantages que les élus peuvent en attendre pour améliorer l'habitabilité de leurs villes. Corollairement, il faut réfléchir à qui, des agriculteurs ou des élus locaux, revient la responsabilité du pilotage de cette agriculture urbaine, afin de concevoir des modes adéquats de coordination.

## Les productions attendues

### *Le produit le plus spécifique : la campagne*

Le goût de la « campagne », très développé en Occident, recouvre deux acceptions bien différentes : en Europe, il s'agit de l'espace rural, mais en Amérique du Nord, de la nature sauvage. Si, après la prise de conscience environnementale des années 1960, la nature a aussi semblé l'idéal citadin en Europe<sup>4</sup>, le rural est maintenant revenu. Ce paradigme de la campagne, lieu prisé de villégiature, est fait de l'ensemble de perceptions citadines de l'espace rural, du plaisir de la vue aux ambiances

champêtres et aux produits de terroirs ; selon Hervieu et Viard<sup>5</sup>, c'est, pour les deux tiers des Français, un paysage. Ce regard citadin, qui se porte avec plaisir sur l'espace organisé par des agrosystèmes producteurs (agriculture, sylviculture) et des écosystèmes naturels, est façonné par des références culturelles (littéraires et picturales), une sensibilité personnelle ou l'action des médias.

C'est pourquoi Larcher<sup>6</sup> a proposé de qualifier de « terroir paysager » les espaces agricoles périurbains : leur production originale et spécifique est précisément la campagne. Reconnaître une production comme de terroir suppose une articulation étroite entre l'agriculture qui élabore ce produit, en l'occurrence l'agriculture périurbaine, et la société qui en reconnaît la typicité, en l'occurrence les citadins. Dans le cas présent, c'est bien le paysage. Cette avancée conceptuelle a su se dégager des pensées qui n'identifiaient l'agriculture périurbaine que par les produits frais et, par conséquent, interroger l'ensemble des systèmes agricoles de ce point de vue.

### *L'amélioration de la qualité de l'environnement...*

L'agriculture a, de longue date, recyclé des déchets urbains de nature biologique aux fins de la gestion durable de ses terres, offrant ainsi une alternative à leur rejet pur et simple dans les espaces naturels périurbains. Ce recyclage agricole a perduré tant que les agriculteurs en ont eu besoin et tant qu'a été maintenue la sécurité alimentaire. Les alternatives agricoles et les controverses sur la sécurité alimentaire et écologique conduisent au rejet de ces pratiques<sup>7</sup>. La seule issue est alors l'incinération. Par contre, dans les pays en voie de développement, l'utilisation agricole des déchets urbains et des eaux usées reste à l'ordre du jour, car ces derniers représentent une ressource réelle, encore trop gaspillée faute d'une gestion adéquate.

Cela concerne aussi l'eau, devenue une ressource rare, surtout pour les villes qui s'approvisionnent à partir de nappes superficielles. Pour veiller au maintien de leur qualité, la conduite raisonnée de l'agriculture présente sur les champs de captation apporte des réponses pertinentes, comme cela a été établi sur le bassin de collecte des eaux de Vittel<sup>8</sup>. Même si les eaux traitées dans les stations d'épuration sont rarement réutilisées directement pour l'alimentation, elles sont rejetables dans le système

<sup>5</sup> Hervieu, B., Viard, J., 1996. *Au bonheur des campagnes et des provinces*, La Tour d'Aigues, L'Aube.

<sup>6</sup> Larcher, G., 1998. *La Gestion des espaces périurbains*. Rapport d'information n° 415, Commission des affaires économiques, Sénat, Paris.

<sup>7</sup> Bruston, M., 2000. *L'Interdiction de l'agriculture sur les champs d'épandage : analyse d'une controverse*. Mémoire sous la direction d'A. Fleury, INA P-G, Paris.

<sup>8</sup> Deffontaines, J.-P., Brossier, J. (Eds), 1997. *Agriculture et qualité de l'eau : l'exemple de Vittel*, Versailles, INRA Éditions.

<sup>4</sup> Fleury, A., 2003. L'agriculture périurbaine : une agriculture du projet urbain, *Cahiers du conseil général du GREF*, 66, 31-40.

hydrographique, dont elles maintiennent le débit en période d'étiage, ou sont utilisables en irrigation agricole.

Enfin, les politiques d'amélioration contemporaine de la sécurité environnementale ont accru les surfaces inconstructibles du fait de leur exposition à des risques. Ceux-ci relèvent de deux grandes catégories :

- socioéconomiques, quand ils sont induits par des équipements de voisinage désagréable ou dangereux : grands réseaux viaires, transport d'énergie, installations nucléaires, installations classées (usines dites Seveso, etc.) ;
- naturels, s'ils proviennent de l'occurrence d'inondations, liées au régime hydrique du réseau hydrographique, d'incendies, à cause de la combustibilité latente des formations végétales, d'instabilité des sols, etc.

L'agriculture est alors une activité pertinente pour gérer les surfaces concernées.

*... et, peut-être, le retour à davantage d'autonomie des villes*

C'est une fonction presque inattendue, puisque la modernisation de l'approvisionnement en produits frais des villes a provoqué la quasi-disparition de la spécialisation correspondante de l'agriculture périurbaine. Sa réactualisation contemporaine résulte de plusieurs processus :

- le risque de rupture pour des raisons politiques ou sociales des filières ad hoc, particulièrement sensible du fait de la difficulté de constituer des stocks en produits frais ;
- l'appréhension de l'altération de qualité au long des filières de distribution, qui fait accorder plus de valeur à la production locale ; ce n'est pas seulement la fraîcheur ou la sûreté hygiénique que permet la proximité, mais aussi la qualité fermière et de terroir ;
- l'éloignement de nombreux consommateurs pauvres de la distribution concentrée, du fait de leur médiocre capacité d'achat et de leur faible mobilité ;
- la prise en compte des coûts environnementaux des transports à longue distance (addition d'un critère de « mieux-disant environnemental » au critère ordinaire de « moins-disant » des coûts d'approvisionnement).

Les deux premiers termes sont les fondements d'un encouragement à la reprise d'une autonomie locale pour les produits à faible conservation (légumes frais, etc.) dans les ceintures vertes. Le troisième concerne spécifiquement les populations urbaines les plus démunies, cas plus fréquent mais non exclusif des pays pauvres, où le jardinage familial est d'importance vitale. Le dernier relève de la sensibilité émergente nouvelle à l'élévation de la teneur en CO<sub>2</sub> (effet de serre) et autres polluants.

Cette conception sécuritaire de l'autonomie s'élargit de nos jours au domaine énergétique, où les incertitudes politiques sont plus prégnantes. Les biocarburants d'origine agricole peuvent devenir un nouveau marché agricole, particulièrement les biocombustibles (brûlage de la plante entière), intéressants pour l'agriculture périurbaine de grande culture afin de limiter les coûts de déplacement.

### **La conduite des systèmes agricoles de la ville durable**

L'agriculture peut donc résoudre certaines des questions de la ville durable ; mais à quel pilotage recourir ? On peut penser que, ces productions nouvelles attendues n'étant pas réellement des biens marchands, elles ne peuvent relever que de la gestion publique directe. Cependant, ne peut-on imaginer que seul le cahier des charges procède de la responsabilité des pouvoirs publics et qu'alors, la production proprement dite puisse être déléguée à des acteurs privés, en l'occurrence les agriculteurs ? C'est, par exemple, ce qu'a tenté le contrat territorial d'exploitation (CTE), défini par la seconde loi française d'orientation agricole (1999), avec l'aide duquel des agriculteurs avaient commencé à repenser l'organisation de leur appareil de production.

#### *Des villes pilotant leur agriculture périurbaine...*

Des villes sont intervenues dans le domaine agricole, souvent sans débat avec les agriculteurs, en mettant en place des fermes pédagogiques, des centres d'initiation rurale ou des parcs agricoles, ou en assumant leur patrimoine technologique agricole. Hanovre (Allemagne) est un cas extrême où les services publics ont, de façon très directive, défini en même temps la forme de paysage à créer et le système de culture à adopter (en l'occurrence l'agriculture biologique) par les agriculteurs. Ces politiques postulent a priori l'incapacité des agriculteurs à s'adapter à ce contexte.

Le monde urbain contemporain encourage en effet une sorte d'agriculture virtuelle, paradigme né de l'agrégation consensuelle de convictions acquises par des groupes citoyens, au demeurant dépourvus d'expertise agricole. Les références mobilisées sont souvent issues de questionnements écologiques ; mais, véhiculées par les médias, elles perdent en même temps cohérence et pertinence. Les plus fréquemment utilisées sont :

- le rejet du recyclage agricole des déchets urbains (champs d'épandage, composts urbains, etc.), pratique traditionnelle de l'agriculture périurbaine, au nom du principe de précaution ;

- la faveur des systèmes de culture qui posent l'antagonisme entre le vivant et les produits de la synthèse chimique (fertilisants ou pesticides) ou génétique (organismes génétiquement modifiés); ils se désignent comme agriculture « biologique » ou « paysanne »;
- la survalorisation de l'arbre dans les paysages ruraux, même quand les systèmes agricoles locaux l'ont exclu ou ne l'ont jamais intégré : le modèle de la haie biotope, qui procède ainsi de la réinterprétation des haies agricoles en défaut d'entretien, date, grosso modo, de 1975.

Certains pouvoirs locaux définissent l'agriculture souhaitable en encourageant, par différentes mesures, certains systèmes de production :

- l'agriculture diversifiée qui, dans leur esprit, succède en quelque sorte à la ceinture nourricière disparue. Ses systèmes de production sont variés (vente directe au consommateur, accueil à la ferme, produits fermiers, etc.);
- l'agriculture identitaire, en particulier celle qui relève du système des appellations d'origine; ce qui a été inventé pour les vins s'étend à une gamme plus large de produits. Sans être spécifique du périurbain, elle est particulièrement valorisée, même quand elle s'adresse au marché international;
- l'agriculture des produits fermiers, qui repose sur un savoir-faire personnel de l'agriculteur en matière de transformation.

Enfin, des systèmes utopiques cherchent des alternatives à la mondialisation contemporaine des filières d'approvisionnement, s'inscrivant ainsi dans la recherche d'un autre ordre social, du local au global (altermondialisme). Ils s'appuient sur la conviction que l'agriculture actuelle a besoin d'être redéfinie par de nouveaux principes; par exemple, Hough<sup>9</sup> conteste ainsi la légitimité même de l'agriculture classique au sein des villes. Ces systèmes revendiquent le monopole de l'agriculture durable, au grand dam de systèmes agricoles dont elle est séculairement la pierre angulaire (« cultiver en bon père de famille »). Ils sont profondément enracinés dans leur territoire et sont à la fois innovateurs et conscients des nouveaux impératifs environnementaux qu'impose la société.

... ou acceptant l'initiative agricole

Entrepreneurs proactifs, parce qu'ils sont aussi habitants des villes et en situation d'en comprendre les changements d'esprit, les agriculteurs périurbains ont bien

<sup>9</sup> Hough, M., 1995. *Cities and Natural Progress*, New York, Routledge. Cf. chap. 5 : « City farming ».

souvent anticipé la mutation des attentes urbaines. On peut citer, comme exemples d'innovation :

- l'engagement nouveau des producteurs de frais périurbains sur les marchés de détail. Constatant leur élimination de la filière traditionnelle par l'élargissement géographique de l'approvisionnement de la grande distribution, beaucoup d'entre eux ont réduit leur surface en production pour consacrer du temps et des capacités d'investissement à la vente directe, porteuse d'une forte valeur ajoutée et bien accueillie du public;
- la conversion des exploitations vers de nouveaux produits et systèmes : développement de la pépinière, réponse à l'habitat pavillonnaire, des produits fermiers dans les régions fréquentées par des citadins. L'agriculture biologique peut attirer des agriculteurs au titre de sa valeur ajoutée, même si, au grand regret des militants, ils n'y croient pas;
- le développement de productions immatérielles : l'action pédagogique, la cueillette à la ferme, etc. Cette dernière, apparue à la fin des années 1970 comme moyen de pallier le renchérissement de la main d'œuvre, a rapidement acquis le statut de production de loisir.

Ces nouveaux produits de campagne sont à l'origine d'un profit spécifique, dont tire parti l'exploitation. Mais ils ne sont généralement concevables que dans l'ambiance de campagne. Cette ambiance est aussi, voire principalement, due aux systèmes agricoles classiques; à ce titre, ils produisent l'infrastructure des systèmes diversifiés, sans en tirer profit. De même, l'usage citadin de l'espace agricole reste gratuit, alors qu'il induit des nuisances (fréquentation temporaire ou habitat durable) menaçantes pour la durabilité de l'agriculture, et donc celle de la campagne. Cela pose donc la question générale de la valeur de la production d'espace par les agriculteurs.

On peut noter en ce sens des innovations très diverses. L'agence des espaces verts de la région Île-de-France acquiert depuis 1995 des espaces agricoles particulièrement fragiles face au risque d'urbanisation pour les louer par bail à long terme (18 ans) à des agriculteurs. La « mesure rurale », incluse en 2001 dans des CTE périurbains, a pour objet de compenser le surcoût de l'agriculture en zone périurbaine. Les territoires périurbains sont spécifiquement visés, car elle n'est éligible que pour une densité démographique d'au moins 1 000 hab/km<sup>2</sup>. Pourquoi voudrait-on le maintien d'une agriculture in situ, que l'économie condamne, sinon parce que son objet n'est plus dans la seule production? Corollairement, ces CTE utilisent explicitement les mots-clés de paysage et de patrimoine.

Au-delà de leur effet premier, ces exemples montrent des avancées vers la reconnaissance économique explicite de la production de paysage par l'agriculture;

les exploitations agricoles ne produiront un paysage convenu qu'à cette condition d'un intérêt pécuniaire. Pour les unes, ce sera par une diversification spécifique appuyée sur le paysage rural ; mais pour d'autres, ce sera directement la réponse à la commande d'un territoire de qualité, même si elles-mêmes sont axées sur d'autres marchés. La taxe départementale pour les espaces naturels sensibles (TDENS) est une innovation intéressante : son assiette est constituée de l'ensemble des transactions foncières dont la valeur ajoutée est en partie issue du paysage naturel ; son produit est utilisé pour les maintenir en l'état. On note, çà et là, un élargissement de son interprétation aux espaces agricoles ; la condition d'ouverture au public serait satisfaite par l'aménagement de cheminements au sein de l'espace cultivé.

Ainsi, au-delà de la seule production de denrées agricoles, la ville attend dorénavant beaucoup de l'agriculture périurbaine. Or, pour assurer sa propre durabilité, l'entreprise agricole n'avait jusqu'alors qu'une stratégie possible : s'éloigner de l'espace urbain, à cause des surcoûts et des incertitudes de son fonctionnement. La réflexion converge donc vers la nécessité d'une politique publique qui reconnaisse la valeur économique de ces productions immatérielles, a priori autonomes vis-à-vis de celle, matérielle, des denrées agricoles. C'est parce que la production de territoire par l'agriculture est par nature strictement locale qu'elle est compatible avec la globalisation des marchés des denrées agricoles. Corollairement, le soutien aux producteurs locaux, quelle qu'en soit la manière, s'apparente, non pas à une subvention au produit, mais à la rémunération sur un marché spécifique de l'acte de production de territoire. L'agriculture périurbaine, clairement multifonctionnelle, devra produire pour ces deux marchés. C'est à l'échelle des exploitations que peut se faire l'articulation des deux marchés : celui des denrées agricoles commande la répartition spatiale des cultures ; sa validation en paysage peut imposer des adaptations spécifiques. La spécificité de la grande culture autour d'Amiens<sup>10</sup> ne se limitera plus seulement à son caractère identitaire, elle s'affichera aussi par sa fonction de territoire pour la ville. C'est pourquoi une nouvelle ingénierie agronomique est nécessaire.

## Les tâches de la nouvelle ingénierie agronomique

En première analyse, le contexte urbain est anti-nomique du fonctionnement correct d'une exploitation agricole ; aussi, vouloir maintenir l'agriculture, c'est engager une évolution régressive quand les agriculteurs avaient admis que leur antériorité locale en tant que groupe social ne leur conférait en soi aucun droit prééminent sur l'espace. Les élus locaux sont maintenant

les instigateurs des nouveaux projets de ville et les responsables des budgets ; mais, s'ils commencent à dire « agriculture », ils pensent « paysage » et encore peu aux systèmes producteurs des formes d'espace souhaitées. Or, les agriculteurs gèrent, en tant qu'acteurs économiques, des entreprises. Aussi la nouvelle ingénierie agronomique doit-elle opérer une double traduction :

- vis-à-vis des agriculteurs, écrire en termes de logique agricole le système de production du territoire attendu par les élus, les acteurs économiques et les habitants ;
- vis-à-vis des élus citoyens, leur faire comprendre que la correction des facteurs locaux antagonistes de l'activité agricole leur incombe. Sinon, ils verront apparaître le signal ultime qu'est la friche, indicateur marquant de la discordance entre projet agricole et projet urbain. La tâche de la reprise sera alors beaucoup plus lourde.

### D'abord, reconditionner l'espace cultivé

C'est une évidence : la progression de la ville a toujours provoqué une désorganisation, une dénaturation du territoire agricole du fait des autres priorités d'aménagement ; l'enfrichement des terres agricoles est quasiment la règle de la frange urbaine. Le retour à des conditions normales de fonctionnement des systèmes est une condition première d'engagement des agriculteurs.

#### *L'espace cultivé répondra aux attentes des villes à condition d'être attirant...*

L'agriculture devient alors un partenaire des élus grâce à la multifonctionnalité de son appareil de production ; corollairement, les entreprises agricoles pourront internaliser comme valeur économique leurs externalités paysagères. Les espaces cultivés sont des paysages aux conditions :

- d'une certaine mise en scène, œuvre de l'architecture paysagiste : effacement de points noirs paysagers (parcelles abandonnées d'utilisation illicite) et mise en valeur du patrimoine rural ;
- d'une éducation collective à la compréhension de l'agriculture. C'est le but, par exemple, d'itinéraires thématiques de randonnées axés sur la connaissance de l'agriculture ou de projets de maison commune de l'agriculture, qui accueillerait aussi bien des services techniques agricoles que des actions pédagogiques ou des ventes de produits locaux.

Ces actions sont particulièrement importantes quand de nouvelles infrastructures agricoles deviennent visibles (surtout le nouveau bâti technique). Laval (Québec) offre

<sup>10</sup> Limouzin, P., *op. cit.*

un exemple d'une remarquable politique : les producteurs de fleurs et de légumes ont installé des kiosques de vente directe au bord des routes, qui masquent la structure foncière héritée du XVII<sup>e</sup> siècle. L'action d'ingénierie de la ville a été de mettre en valeur la superposition des deux paysages<sup>11</sup>.

Les utilisateurs de la plus-value paysagère sont certaines activités économiques et l'usage résidentiel ; ce sont donc eux qui sont interrogés pour débattre de l'entretien de cette infrastructure. Cela renvoie éventuellement à des relations directes, mais passe plus facilement par la révision du système fiscal local : à Champlain (Québec), les habitants, aisés pour la plupart, ont ainsi préféré l'accroissement de la pression fiscale directe à l'installation d'activités économiques pourvoyeuses de taxe professionnelle. Cette perception commence à être clairement acquise, comme en témoignent les exemples suivants :

- un promoteur a vendu ses maisons à Orgeval (78) en vantant « le calme des vergers » près desquels il les a construites : les habitants ont été conscients qu'ils payaient ce calme, et donc de la nécessité d'agir avec les agriculteurs en faveur du maintien de vergers devenus « leurs » vergers. C'est aussi l'état d'esprit de propriétaires d'anciennes demeures de villégiature, qu'elles le soient toujours ou qu'elles soient à présent le siège de nouvelles activités valorisant le cadre (maison de retraite ou centre de loisirs).
- Dans la commune de Saulx-les-Chartreux (91), un poney-club s'est installé sur la limite ville/espace cultivé, constituant ce dernier en aire de promenade sécurisée pour les enfants ; un hôtel spécialisé dans le séminaire d'entreprise vante, dans ses documents publicitaires, le paysage champêtre qui l'entoure, entre forêt et champs<sup>12</sup>.

En termes de maintien des espaces ouverts périurbains, l'agriculture est une thérapie préventive, car, en son état ordinaire de vide urbain, la friche est un des lieux où se résolvent tant bien que mal les contradictions sociales résultant des carences de politiques publiques. La situation des « gens du voyage », à la recherche d'un habitat, est caractéristique, mais aussi celle des sports mécaniques (depuis 1980, 90 % des terrains de motocross ont été fermés en Île-de-France, quand le nombre de motos sportives a considérablement augmenté) ou des artisans ou habitants ne disposant d'aucune déchetterie à proximité : utiliser l'espace agricole apparaît pour tous une solution insatisfaisante mais accessible. C'est aussi là que, quel que soit son état, se résolvent les difficultés

de la circulation routière de liaison, rejetée hors des villes par le vœu des habitants.

### *... et de s'inscrire dans le projet d'entreprise de l'agriculture locale*

La compréhension du fonctionnement de l'agriculture renvoie à quelques principes majeurs. Le premier est que les stratégies des agriculteurs sont toujours définies sur le long terme : l'état actuel est hérité de décisions anciennes prises il y a une ou deux décennies. Elles sont conditionnées, notamment, par :

- l'adaptation à une filière agroalimentaire ou agro-industrielle donnée ; la globalisation des échanges implique une adaptation continue, notamment en termes de moindres coûts de production et, en conséquence, d'agrandissement spatial. Aussi ces exploitations s'éloignent-elles de la ville, utilisant autant que faire se peut la plus-value foncière comme moyen de refinancement ;
- le contexte familial au sein duquel se gère la reproduction de l'exploitation, sachant qu'en l'absence de solution de reprise familiale, les agriculteurs adoptent une stratégie patrimoniale privée. Or, préparer la reprise des enfants est très long ; elle dépend de l'attitude des repreneurs potentiels en termes de lieu et de système.

Le second principe est celui de la restauration de l'espace agricole :

- stabilisation foncière (dispositions du plan local d'urbanisme, classement éventuel en zone d'agriculture protégée) et réaménagement parcellaire par des procédures d'échange, le remembrement classique étant souvent inefficace du fait de l'éclatement même de la propriété ;
- amélioration de la situation hydraulique, souvent mise à mal par l'imperméabilisation de sols en amont des rivières ou l'indifférence des services de gestion des infrastructures routières aux réseaux agricoles de drainage ;
- facilitation des circulations agricoles, à la fois à l'intérieur d'une enclave et vers l'hinterland, lieu des infrastructures et de redéploiement des systèmes de production à la recherche d'agrandissement ;
- protection des récoltes, en particulier des produits frais, contre les vols et le chapardage.

Cependant, la grave question émergente est celle de la possibilité d'avoir une qualité hygiénique correcte des produits agricoles dans le contexte de l'environnement urbain souvent dégradé (sol et surtout atmosphère). Non seulement l'état moyen de pollution est souvent élevé,

<sup>11</sup> Darly, S., Laville, J., Fleury, A., 2002. L'agriculture multifonctionnelle de Laval, Québec, *Infos-CTIFL*, 183, 28-31.

<sup>12</sup> Lenaers, V., Laville, J., Fleury, A., 2002. Le maraîchage dans une commune péri-urbaine ; son avenir incertain à Saulx-les-Chartreux, *Infos-CTIFL*, 179, 16-19.

mais certaines localisations sont plus sensibles (voisinage d'infrastructures routières, aéroportuaires ou industrielles); de plus, l'effet de cheminée renvoie la pollution des centres-villes vers les périphéries. Or, de nos jours, il existe très peu de modèles sérieux d'évaluation, si bien que les controverses se multiplient.

### **Œuvrer pour une autre gouvernance**

Les élus locaux sont porteurs de la décision locale d'affectation des sols, généralement dans le cadre d'un document d'urbanisme englobant conçu à l'échelle de l'agglomération (en France, le schéma de cohérence territoriale, SCoT). Ils le font normalement en s'assurant un consensus local, au moins de projet. Mais, très minoritaires dans la population, les agriculteurs sont absents des conseils municipaux; de plus, la culture des agences d'urbanisme, rédacteurs habituels des documents d'urbanisme, exclut toute référence agricole.

Aussi l'ingénierie agronomique doit-elle prendre en charge le retour de l'agriculture dans la décision locale, et donc nécessairement réussir à réinsérer les agriculteurs dans la société locale et dans les processus de décision.

#### *L'initiation d'un projet local partagé ouvre la voie*

Il faut pour cela réunir des instances ad hoc de négociation, qui auront à définir les attentes, les nouvelles règles d'usage et arbitrer les difficultés de cohabitation. Cette démarche doit aboutir à un projet commun de territoire, mis en forme avec les agriculteurs. Cette communauté de vue est importante, mais lente à établir, car nombre de villes rêvent leur agriculture, telle Amiens où les célèbres hortillonnages (*cf. supra*) semblaient constituer la véritable agriculture propre à la ville. L'engagement d'un tel projet provient d'initiatives très variées; deux constantes instrumentales se retrouvent souvent :

- des structures associatives de type ville/agriculture, dont le nom exprime clairement le projet : Les Champs de la Ville à Sénart, Villes fertiles à Bouguenais, Terre et Cité sur le plateau de Saclay, sans oublier les villes associées dans Terres en Villes, qui, chacune à sa manière, reconstruisent leur territoire avec leur agriculture périurbaine;
- des chartes agricoles, cosignées par les élus et les agriculteurs, qui définissent les enjeux communs et les engagements réciproques. Celles de Vernouillet (78) ou d'Aubagne (13) prennent acte des risques de la déprise agricole; les collectivités locales s'engagent dans la requalification de l'espace agricole (parcellaire, infrastructures techniques et économiques) et les agriculteurs, à réoccuper l'espace restauré.

La participation active des agriculteurs, directe ou par des médiateurs qu'ils choisissent, est essentielle pour que le projet ne passe pas sous contrôle exclusif de la ville.

#### *Connaître et impliquer les niveaux territoriaux supérieurs*

On assiste de nos jours à une réelle prolifération de projets de territoire, au caractère éminemment local par essence, alors que les entités urbaines partenaires appartiennent très généralement à de plus vastes ensembles. Ainsi, en Île-de-France où une dizaine de sites sont apparus depuis 2000 dans la ceinture verte définie tout autour du noyau central de l'agglomération ou au voisinage des autres pôles urbains, la région met en place de dispositifs nouveaux de gestion et d'appui. À l'instar du CTE disparu, des cofinancements entité urbaine / union européenne sont possibles. De même, les services publics commencent à prendre la mesure de ces processus territoriaux. Cette approche conventionnelle est devenue essentielle.

Cependant, dans la plupart des instances, la gestion des projets agriurbains – appellation générique – reste délicate, compte tenu de l'émiettement des compétences : beaucoup peinent encore à trouver leur place entre le code rural et le code de l'urbanisme, entre les administrations. Agences d'urbanisme et conseil agricole s'ignorent encore la plupart du temps. C'est d'ailleurs ce qui a incité M. Celdran et G. Poirier à dresser un premier inventaire d'ensemble des politiques publiques à intégrer<sup>13</sup>, puis à lancer un programme intitulé « Vers des projets agriurbains », abandonné en 2003. Les agriculteurs eux-mêmes, aux prises avec la PAC, ont souvent du mal à interpréter les attentes locales autrement qu'en ingénierie.

Cette nouvelle ingénierie doit donc avoir la capacité de négocier avec des partenaires aux intérêts distincts et mutuellement étrangers. Elle a comme tâche générale l'invention de la filière spécifique du territoire local, de la campagne.

### **Engager des programmes de recherche et de formation**

Cette tâche est telle qu'elle requiert une compétence large, souvent à inventer, et des relations spécifiques à construire avec la formation et la recherche.

L'intervention de la recherche est nécessaire parce que les questionnements locaux actuels renvoient souvent à des paradigmes nouveaux, pour la prise en compte desquels on ne dispose guère de concepts éprouvés, ni

<sup>13</sup> Celdran, M., Poirier, G., 2000. *Des politiques publiques au service des espaces agricoles et forestiers périurbains*, Paris, ministère de l'Agriculture.

de méthodes d'action assurées. Il faut, d'une part, inventer la recherche agronomique spécifique à ces territoires (notamment la qualification des produits et des terrains, compte tenu des risques environnementaux), d'autre part, comprendre les fondements des processus sociaux à l'œuvre.

Le recours à la formation est également indispensable, parce que ces nouveaux ingénieurs devront, au-delà de l'actuel apprentissage sur le tas, relever d'une formation disciplinaire qui les ouvre à des actions clairement multidisciplinaires. Si la première formation requise est sans doute l'agronomie, c'est que l'agriculture a disparu des références collectives et que les agriculteurs périurbains sont des quasi-citadins. Au-delà d'analyses géographiques engagées de longue date, les formations à l'action (ingénieurs agronomes, urbanistes, architectes et paysagistes) n'ont encore guère intégré la nécessité d'élargir leurs champs respectifs et d'être réellement interdisciplinaires.

Enfin, la nécessité de créer des réseaux d'échange de compétences est fortement ressentie par les acteurs ; le plus connu est actuellement Terres en Ville, association de villes ayant contracté la gestion des espaces ouverts périurbains avec leurs agriculteurs. L'Île-de-France est en train d'instituer ses réseaux spécifiques de projets agriurbains de territoire et de leurs animateurs.

## Conclusion

L'évolution du projet urbain conduit les gestionnaires de ville à rechercher de nouvelles solutions pour répondre aux questions de plus en plus complexes qui se posent à eux. L'agriculture, de manière différente de celle de la forêt, présente l'intérêt remarquable d'une aptitude à la multifonctionnalité, puisque la campagne est une tradition européenne. Elle offre des solutions originales aux questions de paysage, d'environnement et de fonctionnement social que se posent les pouvoirs publics. C'est un nouveau métier d'ingénieur de ville à mettre en forme.

En même temps, c'est un processus à construire avec des démarches participatives de tous les acteurs, et notamment les agriculteurs, souvent négligés des élus locaux. Cette fonction proposée aux agriculteurs vient alors que l'agriculture rencontre une double crise due à la réforme de la PAC et à la nouvelle organisation mondiale des marchés. L'adoption de la multifonctionnalité comme principe organisateur est pour elle un changement considérable ; jusqu'à présent activité économique de fourniture de denrées agroalimentaires ou agro-industrielles, elle doit produire dans d'autres registres, essentiellement immatériels. Cependant, cela ne se fera que si la valeur économique de la production de territoire est bien reconnue. L'agronomie, même au sens large des sciences en rapport avec l'agriculture (*cf.* la définition de la mission de l'Institut national agronomique lors de sa création en 1877), n'est alors plus la seule à problématiser les questions des agriculteurs. Elle doit dialoguer avec d'autres disciplines telles que urbanisme, écologie urbaine, architecture du paysage, sociologie urbaine, etc. Et, naturellement, avec l'économie, afin d'explicitier sans discontinuité les rapports entre les besoins de la ville et la capacité de différents acteurs, dont l'agriculture.

Un peu paradoxalement, cette problématique apparaît dans tous les pays avec des priorités différentes mais une convergence d'ensemble. Dans les pays développés, c'est à la fois à partir des nouveaux rapports plus personnels à la nature qu'il a fallu penser à l'inclusion de tels espaces en ville ; la solution agricole a le mérite d'offrir un faible coût si l'on prend au sérieux qu'une agriculture durable in situ exige des politiques ad hoc. Dans les pays en voie de développement, si c'est d'abord pour des raisons alimentaires qu'est apparue la préoccupation de l'agriculture urbaine, les villes commencent à se projeter dans l'avenir. Une fois acquise la maîtrise de leur alimentation, les dirigeants de ces villes s'investiront dans les autres dimensions de l'habitabilité urbaine, préoccupation que l'on voit déjà dans les documents de planification, que ce soit le maintien des espaces agricoles des Niayes à l'intérieur même de Dakar (Sénégal) ou celui du patrimoine rural à Hanoi (Viêt Nam).