



L'agriculture périurbaine : fonction nourricière ou instrument des politiques locales ?

Les évolutions des dynamiques de peuplement observées dans les zones urbaines de Rhône-Alpes amènent à s'interroger sur la structuration territoriale périurbaine à différentes échelles, aire urbaine, intercommunalités et communes. Un enjeu spécifique concerne l'organisation des territoires périurbains, bouleversés par l'arrivée massive de nouvelles populations, par les changements des structures socio-économiques locales et par la transformation de la représentation politique.

Dans ce contexte, l'agriculture est conduite à se repositionner, en termes fonciers face à la concurrence spatiale et aux nouvelles affectations des sols, mais aussi en terme de demande urbaine d'entretien des paysages.

Si l'organisation agricole répond principalement à des dynamiques de filière, la structuration périurbaine pose la question de la territorialisation de cette activité et donc de sa contribution au devenir de ces espaces en pleine mutation.

La reconnaissance de la production de services environnementaux que le second pilier de la PAC se propose de soutenir, par la notion de multifonctionnalité de l'agriculture, définit un cadre politique pour accompagner cette évolution.

Notre recherche pluridisciplinaire (économie, sociologie, science politique) s'est intéressée au rôle de l'agriculture dans la construction de deux territoires périurbains (les régions urbaines de Grenoble et de Valence-Romans-Tain l'Hermitage) et aux fonctions qui lui sont attribuées au-delà de la fonction productive. Cette analyse a tenu compte de deux facteurs. D'une part, la question agricole n'est plus le monopole des seuls agriculteurs, dont le nombre est de plus en plus réduit ; elle interpelle tant les développeurs locaux que les aménageurs, élus et techniciens, qui élaborent des

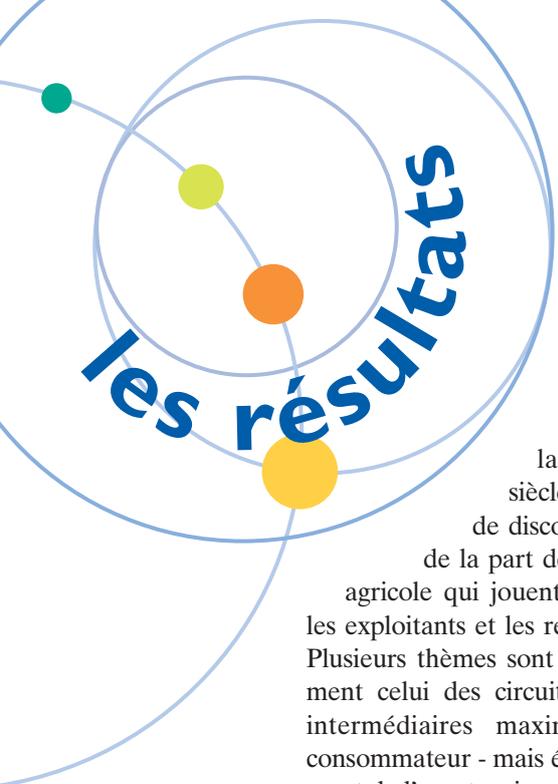


© C. Maire - INRA

projets de développement et d'aménagement. D'autre part, la planification et la gestion de l'espace s'effectuent selon une pluralité d'échelles spatiales où les processus de structuration intercommunale constituent un élément-clé de l'organisation des territoires périurbains. L'émergence de ces politiques intercommunales accorde une place importante à l'agriculture, tant dans les débats qu'elles suscitent que dans les outils qu'elles mettent en œuvre.

Une double approche qualitative et quantitative caractérise la recherche. Un travail typologique, à partir de fichiers statistiques (Recensement Général de l'Agriculture, Recensement Général de la Population) aux échelles communale et cantonale, a permis de situer la diversité des dynamiques périurbaines et l'évolution des territoires agricoles.

Des enquêtes et interviews (entretiens semi-directifs) conduits auprès d'acteurs locaux (représentants agricoles, élus, techniciens de l'aménagement et du développement...) ont permis l'analyse qualitative des dynamiques de constructions territoriales et des jeux d'acteurs agricoles et non agricoles.



Les résultats

L'agriculture périurbaine, au-delà du marché de proximité

Alors que les rapports de proximité entre production locale et bassin urbain de consommation se sont fortement distendus durant la seconde moitié du XXe siècle, leur réactivation fait l'objet de discours et de mesures de soutien de la part de techniciens de la profession agricole qui jouent le rôle de médiateurs entre les exploitants et les responsables politiques locaux. Plusieurs thèmes sont à l'ordre du jour, principalement celui des circuits courts - comportant deux intermédiaires maximum entre producteur et consommateur - mais également celui du développement de l'agrotourisme.

La diversité des rapports marchands entre l'agriculture périurbaine et la ville

- **Les circuits classiques de distribution** impliquent un rapport à la ville comme bassin de consommation ; cette ville peut être cependant plus ou moins lointaine. Ainsi les MIN (Marchés d'Intérêts Nationaux) constituent des plates-formes qui gardent leur importance pour l'agriculture périurbaine ; leur influence dépasse cependant très largement l'aire des villes où ils sont implantés. Les MIN sont aujourd'hui fortement concurrencés par d'autres circuits de commercialisation (marchés de gros spécialisés, organisations de producteurs pour les fruits et légumes, centrales d'achats des grandes surfaces). Ces évolutions relativisent le rapport à la ville proche, d'autant plus que de nombreuses productions présentes sur les MIN viennent de l'extérieur pour couvrir la diversité, en gamme, de la demande de produits des consommateurs urbains.

- **Pour les circuits courts**, deux circuits de vente classiques, les marchés urbains de détail et les grandes surfaces, permettent la valorisation de relations de proximité entre l'agriculture et la ville. Sur la RUG (Région Urbaine de Grenoble), l'ADAYG (Association pour le Développement de l'Agriculture dans "l'Y Grenoblois"), association originale créée par la profession agricole et les intercommunalités pour promouvoir l'agriculture périurbaine, a fait de l'amélioration de ces circuits de commercialisation un de ses principaux axes de travail. Ainsi, une réflexion est menée sur les marchés de détail dans le cadre de politiques d'animation urbaine en soutenant deux évolutions : d'une part une certaine spécialisation des marchés, tout particulièrement les marchés bio ; d'autre part la traçabilité des produits par le label "Terres d'ici". De plus, l'ADAYG a cherché à créer des conventions d'approvisionnement avec les grandes et moyennes surfaces. Dans le cas valentinois, les relations directes

des producteurs locaux à ces deux formes de distribution sont faibles : la commercialisation par les marchés urbains de détail est peu développée, la vente directe de proximité ne représente qu'une part infime d'une commercialisation qui se fait essentiellement dans le cadre des filières organisées.

- **Un autre type de circuits courts** concerne la vente directe à la ferme, plus ou moins combinée avec une offre agro-touristique. Dans les deux régions urbaines étudiées, les effectifs concernés paraissent faibles. Même si la vente directe se développe, elle ne représente qu'un chiffre d'affaires marginal. Pour la Région Urbaine Grenobloise, les deux réseaux des "fermes buissonnières" et des "goûters à la ferme" ne regroupent qu'une petite vingtaine d'exploitations. Dans la région valentinoise, en 1989 un CIVAM (Centre d'Initiative pour Valoriser l'Agriculture et le Milieu Rural) "En avant Drôme des Collines" a été créé par des agriculteurs et des ruraux pour impliquer l'agriculture dans le développement touristique en organisant l'opération de vente ponctuelle à la ferme "De ferme en ferme", maintenant étendue à tout le département. Le réseau "Bienvenue à la ferme" géré par la chambre d'agriculture de la Drôme ne regroupe que 23 exploitations dans la Drôme des collines et 7 dans la plaine de Valence. A proximité des centres urbains où se développent des activités de loisirs, le nombre d'exploitations impliquées dans l'accueil à la ferme tend cependant à croître. Ainsi, 452 exploitations disposaient d'équidés en 2000 dans le périmètre de la RUG, 382 sur la région de Valence.

Le développement dans les deux régions de la vente et de l'accueil à la ferme se fait dans une relation agriculture-ville différente. Dans la Région Urbaine de Grenoble, c'est un rapport de proximité spatiale fort et une attention à l'agriculture périurbaine qui sont affichés. Ainsi l'ADAYG a créé le label "Terres d'ici" en 2002 en partenariat avec le MIN de Grenoble, qui répond à une stratégie de lisibilité et de promotion de l'ensemble des produits agricoles de "l'Y grenoblois". A l'inverse, dans la Drôme, les projets de labellisation, tels que "la volaille fine de la Drôme des Collines" misent sur la qualité d'une filière de production. Dans la région Valence-Romans-Tain-l'Hermitage, l'importance est donnée au tourisme. Quand on parle de villes, c'est l'ensemble des villes de Rhône-Alpes qui est évoqué ; le développement local repose en effet sur l'articulation entre l'agriculture et un tourisme hebdomadaire en provenance des villes de la région (Lyon, Grenoble, tout autant que Valence et Romans).



Une agriculture de plus en plus instrumentalisée dans les politiques d'aménagement local

Au titre de leurs intérêts individuels ou comme groupe socio-professionnel organisé, les agriculteurs ont de moins en moins de poids dans le développement économique et l'emploi des régions urbaines où les enjeux d'aménagement et de développement concernent essentiellement le développement économique et résidentiel. La région Valence-Romans-Tain-l'Hermitage suit cette tendance mais dans une moindre mesure, car l'activité agricole relève de secteurs de production d'importance tels que la viticulture sous AOC (Tain-l'Hermitage) ou l'arboriculture fruitière. La coopération entre les villes de la région s'avère particulièrement difficile.

C'est avant tout pour ses vertus "aménagistes" que le secteur agricole est aujourd'hui mis en avant, dans l'espace urbain. Dans les documents d'urbanisme, à commencer par les SCOT, l'agriculture est considérée comme un rempart contre l'urbanisation, une "coupure verte" permettant à l'urbanisation de respirer. Dans la plupart des cas, l'espace agricole est sanctuarisé comme réserve de nature, comme espace naturel, alors même qu'il n'a rien de "naturel" étant l'objet du travail permanent de l'homme. Une confusion s'installe entre espace agricole et espace naturel que le concept de paysage entretient. Ainsi, le paysage est présenté comme "naturel" alors même qu'est revendiqué son statut de produit "culturel" lié aux nouvelles fonctions attribuées aux agriculteurs. Le paysage est "cultivé", objet domestiqué, espace mis en ordre loin de tout caractère naturel. L'agriculteur en zone périurbaine se voit alors considéré comme le meilleur défenseur de la nature quand la société en général l'accuse de s'en être affranchi et de l'avoir dégradée.

Dans d'autres cas, l'espace agricole est sanctuarisé comme zone d'activité spécifique, comme espace agricole stratégique à préserver pour ses potentialités productives traditionnelles. C'était l'objet de la création des zones agricoles protégées, valant servitudes d'utilité publique, qui n'ont rencontré, sous cette forme, qu'un succès extrêmement limité.

Gérer la pression foncière

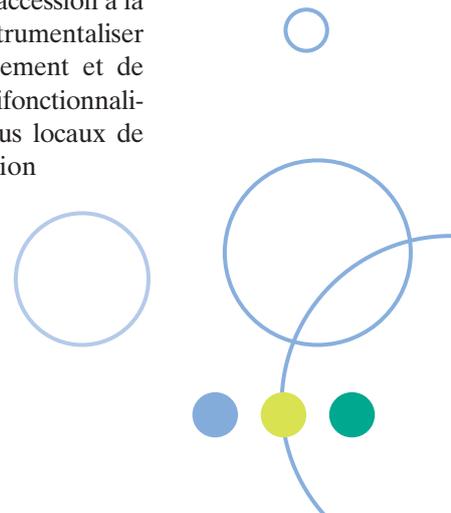
Instrumentalisée comme rempart contre l'urbanisation, l'agriculture l'est aussi comme gestionnaire d'un espace en attente d'affectation :

- Gestionnaire de réserves foncières composées souvent d'interstices non bâtis résultant de la vague de mitage des années 1975-1990 aujourd'hui ralenties ; plus rarement, parcelles jouxtant des périmètres déjà urbanisés et appelées à accueillir activités ou habitants. Hors zones naturelles, les agriculteurs mettent en valeur près de 50% des surfaces communales dès que l'on quitte les communes de première couronne de centre d'agglomération ;
- Réserves à long terme pour les espaces stratégiques d'activité économique, comme Centralp (Viroonnais) ou Rovaltain.

La notion de pression urbaine doit alors être réinterprétée dans ce contexte d'instrumentalisation de l'agriculture spécifique à chaque contexte local. Globalement, propriétaires (de moins en moins) ou locataires (de plus en plus), les agriculteurs demeurent de loin les principaux occupants de l'espace, et c'est, à ce titre, qu'ils jouent un rôle majeur. Contrairement à certaines idées reçues, leur maîtrise du sol, même en tant que locataires, est encore forte et les POS/PLU peuvent aussi la garantir indirectement. Il semble néanmoins que la défense de l'espace agricole, ou "naturel" selon l'ambiguïté relevée plus haut, soit mieux assurée à l'échelle d'une intercommunalité ou d'une région urbaine couverte par un SCOT, qu'à celle d'une commune où les agriculteurs exploitants très minoritaires n'ont pas de représentants institutionnels pesant sur les décisions et sont directement confrontés aux intérêts des propriétaires fonciers. A l'échelle d'un SCOT, ce sont les institutions professionnelles (chambres d'agriculture, syndicats professionnels, associations diverses) qui peuvent faire valoir l'intérêt agricole comme un intérêt public. Ces institutions, en outre, peuvent nouer des alliances avec des groupes d'élus qui ne sont plus soumis directement à la pression des propriétaires fonciers ou des postulants à l'accession à la propriété et qui peuvent utiliser, instrumentaliser l'agriculture dans un projet d'aménagement et de développement. Le discours sur la multifonctionnalité devient ainsi le moyen pour des élus locaux de gérer et promouvoir une urbanisation "raisonnée" et raisonnable, alternative à l'urbanisation galopante comme au "gel" utopique de l'urbanisation.



© Pascal Xicluna - Min.Agr.Fr © B. Nicolas - INRA



Une recombinaison des identités professionnelles...

Si les opportunités offertes par la proximité d'un vaste marché urbain en matière de vente de produits (commercialisation de productions brutes ou transformées) ou de services (agrotourisme, entretien de l'espace) sont régulièrement mises en avant par certains représentants professionnels ou par des techniciens de l'agriculture ou de l'aménagement, ces opportunités sont, dans la réalité, très limitées. Peu d'agriculteurs les saisissent, ou elles ne représentent qu'une part limitée de leurs ressources et de leur temps de travail. En effet, les agriculteurs pensent l'avenir de leurs exploitations avant tout à l'aune de la politique agricole commune et n'envisagent une diversification de leurs activités que dans le prolongement de l'activité principale de production.

Même si la profession agricole et ses représentants ont aujourd'hui un discours beaucoup plus ouvert sur la multifonctionnalité de l'agriculture et la nécessité de dépasser les fonctions exclusivement productrices de denrées, les agriculteurs sont réticents à assumer ce dépassement pour des raisons pratiques et identitaires. Alors même que les discours syndicaux ont évolué, le décalage est net entre les responsables professionnels et ce qui leur reste de base, inquiète pour la pérennisation de son existence. La multifonctionnalité fait surtout recette chez certains leaders syndicaux ou techniciens des organisations agricoles que leur fonction a conduit à côtoyer des élus locaux et d'autres représentants de la société, ou qui ont eux-mêmes des fonctions électives, et chez des techniciens de l'aménagement et des élus locaux qui instrumentalisent l'agriculture à d'autres fins que la stricte production de denrées.

Il est peu probable que les agriculteurs périurbains adhèrent massivement à ce schéma conceptuel de la multifonctionnalité qui, de fait, propose une nouvelle version du métier d'agriculteur sur le mode de la complétude et de la complémentarité entre les fonctions économiques, sociales, et environnementales. Au contraire, le constat est fait d'une fragmentation de l'identité socio-professionnelle agricole : les agriculteurs se rattachent à de nouvelles identités, selon des schémas moins rigides, faisant référence au métier, au produit, au patrimoine.

...et territoriales

L'ambition affichée par les promoteurs de l'ADAYG dans la RUG, mais plus globalement par les chambres d'agriculture et certains responsables professionnels du développement agricole, est bien de contribuer à promouvoir l'agriculture périurbaine comme nouveau bien commun territorialisé. Le processus de patrimonialisation de l'agriculture abonde dans le sens d'une multifonctionnalité agricole. Elus, aménageurs, représentants de la profession agricole y trouvent un modèle conceptuel qui rend compte d'une imbrication renouvelée entre territoires périurbains et agriculture.

Le concept... c'est une haie de graminées qui évoque l'aspect naturel et une forme de représentation de vos savoir-faire. Vous voyez quoi...



L'idée d'interdépendance entre la ville et les espaces agricoles environnants passe nécessairement par un raisonnement à une échelle qui permette d'associer les communes urbaines, celles où les terres agricoles ont disparu, et les communes plus rurales qui les entourent. L'échelle intercommunale semble donc s'imposer en matière d'agriculture périurbaine. L'agriculture peut être un facteur de structuration de l'intercommunalité périurbaine, soit comme enjeu fédérateur et comme mode de distinction vis-à-vis d'autres secteurs de l'aire urbaine (Voiironnais), soit comme instrument de négociation entre les membres d'une structure intercommunale (intercommunalité autour de la ville centre, Grenoble).

Les processus de développement urbain et la maîtrise de leur étalement spatial constituent un des enjeux majeurs de la durabilité du développement régional, tant au regard de sa cohérence spatiale que de sa cohésion économique et sociale. Rhône-Alpes est particulièrement concernée par ces questions, du fait de son armature urbaine, vaste région métropolitaine de Lyon et régions urbaines de taille plus modeste, comme la région urbaine grenobloise et la région urbaine de Valence-Romans-Tain-l'Hermitage. Cette notion de région urbaine comme élément structurant de l'espace régional introduit le débat sur la nature de la ville contemporaine, "ville diffuse", intégrant de plus en plus des espaces agricoles. Les restructurations territoriales à l'œuvre et plus largement les recompositions des dimensions du développement, permettent alors d'interroger le positionnement de l'activité agricole (et des acteurs agricoles), tant sur la nature de l'activité productive (développement de circuits courts, produits de terroirs et de labels, réorientation vers l'agriculture biologique...), que sur son caractère multifonctionnel.

Dans ce contexte, l'agriculture constitue un enjeu pour les politiques régionales qui auraient avantage à expliciter les dimensions périurbaines dans les politiques d'aménagement.

Contacts :

Nathalie Bertrand

Cemagref Grenoble, Unité Développement des territoires montagnards
Nathalie.Bertrand@grenoble.cemagref.fr

Pour en savoir plus :

Les rapports scientifiques et techniques et les références bibliographiques relatifs au projet sont disponibles sur le site www.psd-r-r.fr



Rhône-Alpes

