saf agr' iDébats
Réfléchir pour Agir

« L'agriculture intra-urbaine, une agriculture comme les autres ? »
Lundi 28 septembre 2015

Penser les conditions de réussite pour le déploiement d'une agriculture intra-urbaine crédible et mieux considérée.

Olivier BORIES
Maitre de conférences en aménagement de l'espace
Laboratoire Dynamiques rurales
Ecole Nationale de Formation Agronomique

Bonjour à tous,

Je voudrais d'abord commencer par remercier les organisateurs de ce débat qui me permettent cet après-midi de venir participer à ces discussions et de pouvoir partager avec vous mes réflexions de chercheur sur ce sujet de l'agriculture urbaine, **plus particulièrement sur le projet agri-urbain et ses conditions de réussite, aussi sur la façon dont j'observe le positionnement des élus de collectivités sur cette thématique, en tout cas ceux de l'agglomération toulousaine avec qui je collabore.**

L'étalement se poursuit

Pour introduire mes propos je vais commencer par dire que **la périurbanisation continue.** Elle se trouve désormais renforcée par l'affirmation de centralités secondaires. Si on constate bien un tassement du phénomène sous l'effet de la densification et de la loi ALUR, l'émiettement urbain se poursuit sur des terrains qui sont réservés à d'autres usages, très souvent agricoles. La ville continue de consommer ses territoires fertiles périphériques. Ce sont 490 000 hectares gagnés entre 2006 et 2014, pour deux tiers aux dépens des terres agricoles.

La « ruralificaiton » des agglomérations. Naissance des « villes agricoles » ? et nouvelles alliances…

Ceci dit il faut remarquer aussi que depuis quelques années un mouvement de territoire inverse apparaît. Il va cette fois de la campagne vers la ville. **Les centres urbains se**

verdissent notamment par le déploiement des agricultures urbaines. La ville n'est plus alors uniquement le lieu de la concentration résidentielle. Elle devient aussi un territoire « jardiné », incrusté de petits terrains potagers ou de plus vastes ensembles maraichers. Ils se logent dans les espaces résiduels, les délaissés, les interstices libérés par une opération de rénovation ou préservés de l'artificialisation par la planification. Ils se développent parfois sur les toits et profitent d'un foncier suspendu. Les agricultures urbaines expriment la multifonctionnalité des espaces urbanisés. Elles réactivent l'utopie de la ville fertile, nature ou jardinée, aussi alimentairement autosuffisante.

Il faut dès lors remarquer ce que j'appelle **la ruralification des agglomérations (BORIES, 2015)**. Il faut évoquer avec prudence toutefois la naissance de « villes agricoles ». Cette ruralification correspond à l'insertion de l'activité agricole dans un espace qui ne lui est pas/plus dédié. Elle renvoi aussi l'importation de points de vue, de réactions et de modes de pensée qui se réfèrent au monde rural. Il vaut mieux parler de « **campagnification** » dès lors que certaines actions de l'agriculture urbaine n'introduisent pas l'activité agricole en ville mais davantage une image fantasmée de la campagne, je pense notamment aux jardinages urbains.

Toujours est-il que ces agricultures urbaines organisent **une nouvelle alliance entre la ville et la campagne**. Elles génèrent des interpénétrations territoriales inédites, inventent de nouvelles frontières, construisent des hybridations spatiales qui donnent d'ailleurs peut être à redéfinir les catégorisations classiques du rural et de l'urbain.

Quand le paysage urbain se fait agricole…

Toujours est-il aussi que ces agricultures urbaines **changent durablement les propriétés du décor urbain**. La ville devient plus verte et se déminéralise. Sa reconstruction repose aussi sur sa renaturation et l'intensification de la présence de nature en ville. Avec les agricultures urbaines le paysage urbain se fait plus agricole. Le plan de fraisier (en référence au travail de Yohan Hubert avec son projet Paris sous les fraises) ou le pied de tomate est un nouvel élément de décor et de nature en ville. Associés aux travaux des agriurbanistes qui inventent de nouvelles esthétiques bâties, les propriétés classiques et traditionnelles de l'environnement citadin évoluent. Les jardins potagers ou de plus grands espaces maraichers s'ajoutent donc aux jardins botaniques. La nature en ville reste décorative mais devient comestible et possiblement nourricière.

Les atouts des agricultures urbaines…

Si les initiatives se multiplient sur les territoires métropolitains je pense qu'il faut rester mesurer sur l'idée du « boom » annoncé des agricultures urbaines. Il faut dire quand même :

- qu'elles sont portées par les **préoccupations sociales pour le développement durable** et la protection de la nature,

- que leur développement est lié aux **crises de confiance alimentaire** et aux changements des habitudes de consommation des populations.
- qu'elles sont aussi soutenues par l'idée, peut être utopique, de **l'autosuffisance alimentaire**. Cette idée fait écho à la croissance démographique mondiale et aux prévisions des démographes qui indiquent qu'en 2050 80 % de la population planétaire résidera en zones urbaines. Elles sont alors peut être l'une des solutions à trouver pour nourrir plus localement ces populations. De fait les agricultures urbaines viennent mettre en débat la recomposition du modèle agricole traditionnel. Elles questionnent la construction d'un autre modèle, alternatif, dont la complémentarité reste à trouver et à construire avec le modèle existant.

Il faut dire encore :

- que ces agricultures urbaines sont pour la plupart portées par **le développement du lien social**, je pense surtout aux actions de jardinages urbains, jardins collectifs et partagés qui en sont les principaux symboles,
- Qu'elles permettent de **verdir la ville**, satisfaisant au passage le besoin de nature des citadins et leur désir de rapprochement à la terre.

En verdissant la ville les agricultures urbaines apparaissent comme l'une des solutions possible pour la renaturer et permettre alors :

- de répondre aux injonctions règlementaires qui obligent les collectivités au **déploiement des corridors écologiques**
- de participer de cette façon à la **mise en place des trames verte et bleue** et de fait à la construction d'une autre organisation des territoires de la ville qui tend vers la fabrication des ceintures vertes plus largement des métropoles vertes.

Les agricultures urbaines ne manquent pas d'atouts pour séduire.

Des différenciations à opérer pour mieux s'y retrouver

Sans revenir sur ce qu'a dit Christine, je crois qu'il faut véritablement bien **distinguer agriculture urbaine et périurbaine.** Elles sont souvent et à tort associé, voire confondues. L'agriculture périurbaine n'est pas une agriculture d'interstice en ville quasi exclusivement maraichère, mais bien une agriculture de périphérie soutenu par l'agriculture institutionnalisé et la profession agricole. Elle profite de surfaces conséquentes pour y déployer une agriculture conventionnelle ancrée sur un modèle agricole classique de production intensive, souvent céréalier. C'est une agriculture « banale » finalement quasi-identique dans son modèle à ce qui se fait un peu plus loin dans l'espace rural.

Je crois aussi qu'il faut bien **différencier deux types d'agricultures urbaines.**
Je parlerai davantage pour l'un de **jardinages urbains**. Ils sont d'abord un projet social mais pas agricole. Ils reposent d'abord sur l'intention de faire rencontrer les populations

urbaines. Ils sont utilisés comme un levier pour l'éducation à l'environnement des enfants. Ces jardins n'ambitionnent pas une production agricole à grande échelle. Ils sont principalement soutenus par un tissu associatif très actif qui promeut certains de ses idéaux.

Il y a d'un autre côté des **agricultures urbaines professionnelles**. C'est celles là qui m'intéressent. Elles reposent véritablement sur l'insertion de l'agriculture en ville. Elles ont une intention de production agricole, souvent alimentaire. Ces agricultures sont portées par des exploitations professionnelles qui sont dirigées par des « agriculteurs urbains ». Elles entretiennent avec la ville un rapport économique et s'ancrent dans une logique marchande et commerciale, dans une logique de filière. Elles sont encore rares, pas soutenu par l'agriculture institutionnalisée et la profession agricole qui est sceptique notamment sur la viabilité du modèle économique mais aussi sur les conditions de faisabilité techniques des projets, en rapport avec les surfaces disponibles et leur localisation notamment et la complexité d'y organiser une activité agricole. Le manque de soutien tient peut être aussi à **la** solidité des représentations agricoles et à la force du conservatisme rural. L'agriculture, « la vraie » reste encore une affaire de spécificité territoriale et de campagne. Il n'y a pas d'assistance professionnelle à apporter ailleurs. Il y a des efforts à développer en périphérie pour soutenir économiquement une filière agricole déjà installée et ses réseaux, des efforts à faire pour soutenir cette agriculture des espaces périurbains et ruraux en difficulté où se trouvent traditionnellement l'essentiel des forces professionnelles agricoles et le véritable potentiel productif.

Ces agricultures professionnelles **s'expriment chez nous par la ferme urbaine**. Elle reste classiquement une petite exploitation maraichère de quelques hectares située dans le centre urbain ou sa proche banlieue. Elles s'expriment ailleurs par des fermes verticales ou sur les toits (aux états unis, aux canada avec les lufa farm). La salade y pousse dans des racks qui se superposent, sans substrat, alimenté par hydroponie et éclairage artificiel. On n'en est pas encore là chez nous, même si il y a par endroit quelques essais. Si la faisabilité technique n'est plus à démontrer on peut s'interroger sur l'acceptation de ce type de modèle en France quand on connait la force et l'attachement des populations à la campagne et aux produits qui viennent de la terre synonyme de qualité.

Le projet agri-urbain pour la construction de métropoles plus vertes…

Le projet agri-urbain qui m'intéresse, s'intéresse à la place de l'agriculture dans l'intention de développement des villes. Il ne peut pas reposer sur les jardinages urbains et l'action sociale. Sa faisabilité s'appuie surtout sur l'idée du déploiement des agricultures urbaines professionnelles car ce projet doit d'abord pouvoir proposer un développement économique pour les territoires urbains. Il passe donc forcément par l'insertion de l'activité agricole au cœur des villes et la construction d'une véritable filière agricole, certainement complémentaire à celle qui se déploie déjà dans le périurbain. Ce projet agri-urbain interroge les modalités de construction de cette complémentarité, qui passe je

pense par l'invention d'un autre modèle agricole, pour l'heure moins réglé, à définir, peut être autour d'une agriculture de niche à développer sur des espaces bien identifiés.

Je crois vraiment que le devenir des agricultures urbaines passe avant tout par le développement de celles qui sont professionnelles. En tout cas c'est comme cela qu'elles intéressent les acteurs en charge de la gouvernance territoriale aujourd'hui. Ces acteurs ont quand même aussi très bien compris l'importance du bénéfice social à tirer des jardinages urbains et leur pouvoir de renaturation. Ils tiennent donc aussi au partenariat à consolider avec les associations locales pour encourager aussi ce type d'actions. L'un n'empêche pas l'autres et les agricultures urbaines peuvent tout à fait cohabiter dans ce cadre.

La première condition de réussite du projet agri-urbain tient à la question foncière. C'est d'ailleurs pour cela que le projet agri-urbain prend aujourd'hui une place forte dans l'organisation de la planification citadine des métropoles. Ce n'est pas la ressource spatiale qui manque. En effet les espaces agricoles sont encore présent dans la plupart des grandes agglomérations souvent jusqu'au cœur des villes centre, y compris de celles qui sont les plus urbanisés. A titre d'exemple ¼ de la surface de Tlse Métropole est agricole, avec 11 000 ha et 346 exploitations en fonction. Le problème relève plutôt de la gestion foncière à mettre en place pour favoriser ces terres urbaines fertiles. Elles sont convoitées, comme vous le savez certainement objets d'importantes spéculations foncières. Elles deviennent bien souvent des terres à bâtir. Si l'on veut mettre en place le projet agri-urbain au cœur des métropoles françaises et voir se développer les actions professionnelles de l'agriculture urbaine il faut je crois **construire un projet de gestion d'espaces qui permet de sortir des logiques exclusivement spéculatives**. Il doit reposer sur une alliance entre satisfaction des besoins induits par la croissance démographique, car il ne faut pas nier l'urgence et le besoin de logement dans la plupart des grandes agglomérations françaises, Toulouse ne est un bon exemple, et valorisation des terres fertiles de ces métropoles. Il faut comme le préconise le CODEV par exemple pour l'agglomération toulousaine « changer de logiciel » pour planifier autrement le futur des territoires urbains, en partant désormais des espaces agro-naturels stratégiques pour structurer l'urbanisation et non pas l'inverse. Il faut construire la mosaïque agro-urbaine et ne plus considérer que l'espace agricole est une réserve foncière à l'urbanisation, sortir rapidement de cette logique de prédation spatiale.

Ainsi dit, cela paraît finalement tout simple. Mais la vraie question ne tient pas véritablement au projet de gestion de l'espace par la planification, même si la mise en projet des espaces agro-naturels urbains est un sujet qui n'est pas suffisamment porté par les élus, ni par les acteurs du monde agricole.
La véritable question relève de la maitrise foncière et de la capacité des acteurs de la gouvernance locale à protéger ces espaces agricoles urbains. Il y a déjà des choses faites et ces espaces sont déjà pris en compte dans les documents d'urbanismes, à commencer par les SCOT et les PLU communaux, mais encore de façon trop théorique.

Cela ne permet pas véritablement d'inverser le regard, les tendances et d'agir concrètement sur le terrain en faveur des terres fertiles. Il faut véritablement que ces documents d'urbanismes envoient un signal fort qui renseigne sur la volonté des élus d'assurer la non constructibilité sur le long terme. Passez-moi l'expression mais le nerf de la guerre est bien là. La question du projet seul capable de faire vivre ces espaces agricoles en ville nécessite une vraie volonté politique et une forte implication des élus et des acteurs locaux, qui doit je pense s'exprimer par le durcissement des règles d'urbanismes. Il faut que ces acteurs-là puissent affirmer et mettre en place une politique de maitrise foncière offensive qui enverra aussi un signal vers les exploitants agricoles qui se montreront peut-être à ce moment-là plus intéressés par l'agriculture en ville. Il faut parvenir à décourager les stratégies spéculatives, en usant davantage des Zones Agricoles Protégées ou des Périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles. Il faut savoir profiter des renouvellements et des révisions des documents d'urbanismes pour construire cette mosaïque agro-urbaine et marquer des positions, même si les décisions à prendre vont générer tensions, conflits, résistances et hostilité. L'espace agricole urbain ne doit pas être uniquement conservé parce qu'il est sur une zone à risque qui garantie sa non constructibilité comme la zone maraichère des 15 sols à Blagnac qui est inondable. Il doit être un espace agricole choisi comme tel et non pas être agricole par défaut.

Pour autant il est évident que les documents d'urbanismes ne peuvent garantir à eux seuls que les espaces agricoles échappent à long terme à l'urbanisation. **Pour le garantir vraiment il faut acheter ces terrains, devenir propriétaire**, à défaut peut être souscrire au bail emphytéotique. C'est la question de l'acquisition par la collectivité d'un foncier qui reste quand même particulièrement coûteux et donc difficile à obtenir. Mais c'est bien de ça qu'ont besoin les « agriculteurs urbains », pouvoir accéder à ce foncier trop cher pour eux et jusque-là pas suffisamment sécurisé pour ne pas courir le risque de l'expropriation. Cette réserve et cette acquisition peut aussi passer par l'action de tiers, je pense au mouvement « terres de liens » qui invente de nouveaux outils de travail capables de faciliter l'accès au foncier agricole pour de nouvelles installations paysannes.

Si la première condition du développement des agricultures urbaines et du projet agri urbain relève de la gestion et de la maitrise foncière, de sa sécurisation à long terme et donc de la capacité des élus à affirmer une politique de planification favorable à la protection des espaces agricoles urbains, **la seconde tient je pense à la construction d'un système alimentaire local,** autrement dit à la stimulation de la demande alimentaire par la commande publique (les cantines scolaires) et privée pour participer à la construction du marché et du réseau d'écoulement des produits des maraichers urbains. Si les agriculteurs savent parfaitement construire et organiser leur filière de distribution, les collectivités doivent me semble-t-il aussi accompagner et développer l'offre d'une économie agricole de proximité pour les aider, basée sur les circuits courts (amap, marchés de producteurs, boutiques paysannes, points de vente dans les gares, contrats circuits courts avec les collectivités) en lien avec des « parcs d'activités agricoles ». Elles

doivent aussi penser à organiser la complémentarité avec l'agriculture périurbaine selon des modalités qui permettront aux unes et aux autres de pouvoir se développer.

Je pense enfin qu'il y a un vrai **travail de concertation et de discussion collective et participative à organiser autour de la mise en place du projet agri-urbain** qui concerne beaucoup de monde. Les CODEV sont me semble-t-il des groupes d'échanges et de rencontre d'idées, d'opinions, ouverts à tous, qui peuvent permettre la médiation, qui peuvent aider à expliquer, à lever des résistances pour faire progresser le projet. **Je crois que l'agriculture a bel et bien une place à occuper en ville à condition d'en percevoir ses ressources : économiques, sociales, paysagères, écologiques…et de lui laisser celles spatiales dont elle a besoin pour se développer.**