

La moitié des 10 agents travaillant significativement sur l'agriculture sont géographes de formation, spécialisés dans l'aménagement du territoire. Trois seulement sont ingénieurs en agriculture ou en agronomie. On compte également un économiste et un écologue. Un panel assez large mais plus axé sur le développement local que la filière économique.

Les intercommunalités de Terres en Villes font toutes appel, en priorité, à l'expertise des Chambres d'agriculture ou à celle de leurs associations de développement agricole local.

Mais ce n'est pas la seule expertise sollicitée puisque 9 intercommunalités sur 11 font appel à la Direction Départementale de l'Agriculture, 4 à la SAFER ou l'ADASEA. 6 aussi font appel aux agences d'urbanisme, 7 aux associations environnementalistes et 3 à des consultants privés. C'est dire que les intercommunalités ont le souci de diversifier leurs partenaires techniques.

Attention Chantier...

Terres en Villes poursuit trois missions : échanger les savoir-faire entre ses membres expérimenter en commun et contribuer au débat sur la Ville et son Agriculture.

Six années après sa création, Terres en Villes a choisi de mettre en œuvre ses missions en consacrant ses travaux à quatre grands thèmes prioritaires :

- > la co-construction des politiques agricoles périurbaines locales,
- > la protection et la mise en valeur des espaces agricoles, forestiers et naturels périurbains : agriculture et SCoT en partenariat avec le CERTU et Entreprise Territoire Développement, expérimentation sur les périmètres d'intervention en faveur des espaces agricoles et naturels périurbains avec la FN SAFER...
- > les circuits courts et l'approvisionnement des villes,
- > la réforme de la Politique Agricole Commune et la prise en compte de l'agriculture périurbaine et des espaces ouverts périurbains.

Chacun de ses quatre grands chantiers est piloté par un élu politique et un élu professionnel du réseau. Le chantier est mis en œuvre avec l'appui technique du secrétariat de Terres en Villes et d'une ou deux institutions membres.

Pour chaque chantier, Terres en Villes s'associe avec des réseaux, des institutions, des chercheurs avec qui le réseau partage des objectifs communs. Différents financeurs rendent possibles les travaux et la diffusion des résultats.



Terres en Villes
Maison des agriculteurs
40, avenue Marcellin Berthelot -
BP 2608
38036 GRENOBLE Cedex 2
04 76 20 68 31
serge.bonnefoy@terresenvilles.org



Les étapes de la démarche « Grand Chantier » :

- 1 la mise en place d'un pilotage politique et technique associant en binôme ou en trinôme le secrétariat de Terres en Villes + un ou deux territoires,
- 2 la définition par le binôme ou le trinôme du champ du chantier, de la problématique, des résultats et des produits attendus,
- 3 le traitement des fiches de la banque d'expériences,
- 4 l'administration d'une enquête spécifique,
- 5 l'organisation d'une ou deux journées techniques,
- 6 la production des fiches bonnes pratiques et des autres produits prévus après examen et validation en conseil d'administration,



Co-construction des politiques agricoles périurbaines

Diagnostic novembre 2006



Un axe prioritaire d'échange au sein du réseau

La co-construction des politiques agricoles périurbaines locales est la raison d'être de Terres en Villes. Chacune des 15 agglomérations membres est représentée conjointement par son intercommunalité et sa chambre départementale d'agriculture. Il est donc logique que le réseau consacre le premier de ses grands chantiers à ce thème fondateur.

Il existe toutefois, une grande diversité des situations au regard des types de territoire et des systèmes d'acteurs concernés tout comme du champ de la co-construction, de ses modalités et des outils utilisés. La mise en œuvre d'une politique pour l'agriculture, la forêt et les espaces naturels n'est pas établie sur le même plan dans toutes les agglomérations. Pour certains, la protection du foncier par la planification urbaine est l'élément fondamental alors que d'autres privilégieront la politique sectorielle. Il importe cependant de hisser partout la préoccupation agricole au niveau des grandes politiques territoriales pour que ces espaces et les activités économiques sociales ou culturelles qui y sont attachés soient pris en compte au même titre que les déplacements, l'habitat ou l'équipement commercial.

Ce premier dossier a été élaboré pour la journée technique du 30 novembre 2006 au Mans qui cherche à mieux identifier les bonnes pratiques et à préciser certains problèmes.

Par la suite, il sera temps de produire un cahier de bonnes pratiques fin 2007. Enfin, l'ensemble de ce travail débouchera sur la Charte de Terres en Villes, qui sera une charte simple affichant clairement les valeurs dont se réclament le réseau et ses membres.

Ce travail est possible parce que l'ensemble des membres ont joué le jeu. Ils ont consacré un temps important pour décrire sans fard leurs acquis, leurs réussites mais aussi leurs échecs ou leurs carences en matière de co-construction de politique agricole périurbaine. La DIACT et la Fondation de France ont, elles aussi, bien compris les enjeux en soutenant financièrement cette démarche. Que tous en soient remerciés.

Avertissement

En raison de la qualité inégale des réponses, le lecteur rencontrera peut-être des erreurs. Merci de nous en excuser et de les signaler.

Ils ont répondu

C'était le questionnaire le plus lourd jamais administré par Terres en Villes¹. Pourtant, un joli taux de réponse : au moins une institution membre de 12 des 15 agglomérations du réseau a répondu. Et match nul entre intercommunalités et chambre, même taux de réponse.

Les trois retardataires ont accepté de s'entretenir longuement au téléphone avec le secrétariat technique.

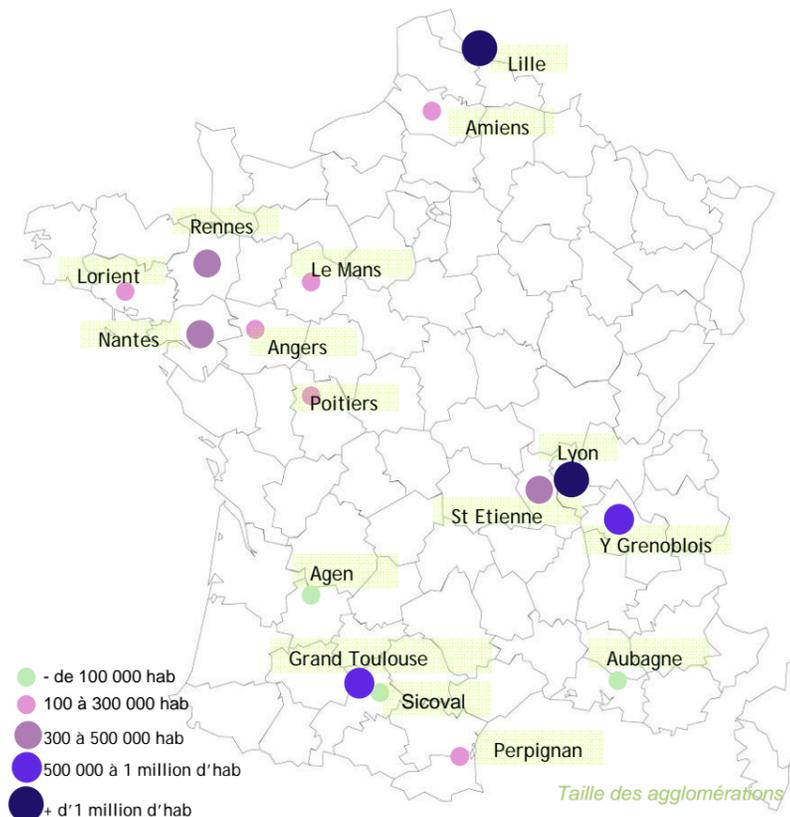
Le traitement réalisé pour la journée technique du Mans est partiel : il faudra prendre un peu de recul et de temps pour en tirer « la substantifique moelle ». Ce sera la tâche du prochain stagiaire chargé de la mise à jour de la banque d'expériences et des techniciens en charge du chantier : Isabelle Allain de la chambre d'agriculture de la Sarthe, Jean Noël Chaucesse de la chambre d'agriculture de la Loire Atlantique et Serge Bonnefoy, secrétaire technique du réseau.



¹Aussi lourd que le partenariat selon un enquêté !

Il y a agglomération et agglomération...

Terres en Villes est ouverte aux intercommunalités d'au moins 80 000 habitants ou chef lieu de leur département. Rien d'étonnant à ce que la moyenne d'habitants par intercommunalité² soit élevée (366 675 habitants).



BUDGET

Il a été particulièrement difficile d'approcher la dimension budgétaire associée à la mise en œuvre des politiques agricoles périurbaines co-construites. En effet, selon les territoires, les financements consacrés à l'agriculture ne sont pas du tout appréhendés de la même manière. Ils peuvent être identifiés en tant que tels ou bien être intégrés dans des lignes plus globales (environnement ou développement économique...). Par ailleurs, des financements complémentaires, tels que ceux liés à l'acquisition foncière, par exemple, sont rarement pris en compte alors qu'ils sont pourtant conséquents. Ceci dit, les modalités de programmation budgétaire sont, en tant que telles, un indicateur de la co-construction et surtout de sa mise en œuvre au quotidien. On repère ainsi très schématiquement trois catégories de territoires en matière de politique budgétaire à l'égard de l'agriculture périurbaine.

D'une part les territoires qui n'ont pas affecté de ligne particulière au fonctionnement et à l'aménagement des espaces agricoles. Des financements existent cependant, mais ils sont envisagés au rythme de l'émergence des projets. De fait, ils demeurent le plus souvent modestes (moins de 50 000 €/an) et relativement irréguliers.

D'autre part, les territoires qui ont mobilisé une ligne particulière (d'un montant compris entre 50 000 et 150 000 €) liée à la réalisation des actions d'une charte ou d'un protocole de coopération. C'est le cas par exemple d'Amiens ou du Pays Voironnais dans l'Y Grenoblois. Toutefois, dans ce cas là, il est parfois difficile de faire émerger très régulièrement des projets qui correspondent au niveau de financement déterminé à la signature du document politique. On constate donc parfois une sous consommation de ces « lignes réservées ».

Enfin, des territoires ayant inscrit le développement économique de l'agriculture ou la gestion de l'espace dans leur fonctionnement intercommunal annoncent un budget de 300 000 € à 900 000 € sans qu'il soit possible actuellement de déterminer ce qui est alloué à l'agriculture (Lille, Aubagne, Y Grenoblois, Lyon). A noter toutefois le cas de Lyon car, l'intercommunalité a mis en place trois syndicats mixtes de gestion d'espaces naturels dont la cotisation représente à elle seule plus de 2 millions d'Euros, en plus des 870 000 € déjà consacrés à l'agriculture et à l'intervention foncière agricole.

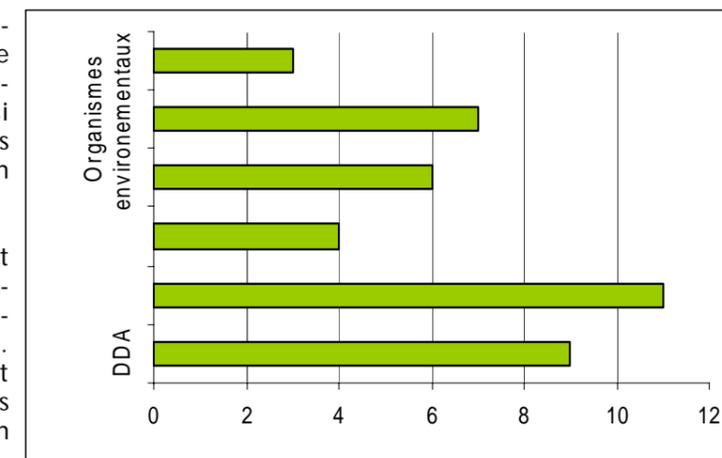
Expertise agricole ou ingénierie complexe ?

Les réponses sont encore trop partielles¹², notamment côté Chambres d'agriculture, pour que l'on puisse prétendre donner une image exhaustive de l'ingénierie mobilisée pour conduire une politique en faveur de l'agriculture périurbaine, à fortiori de la forêt périurbaine et des espaces ouverts périurbains.

Les territoires qui mobilisent des cofinancements auprès de leur département ou de leur Région demeurent encore rares (St Etienne, Y Grenoblois, Lyon).

Cependant, il semble que les intercommunalités consacrent encore peu du temps des agents à l'agriculture périurbaine même si plusieurs postes ont été créés ces dernières années sur ce thème en France¹³.

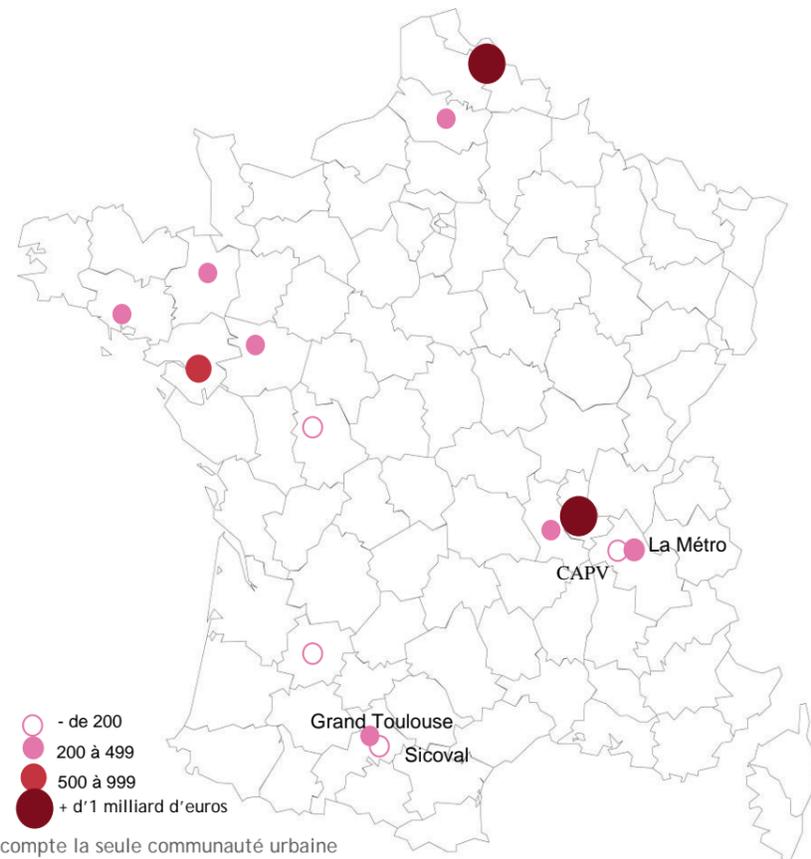
Les 13 intercommunalités ayant répondu à cette question consacrent en moyenne un tiers d'Equivalent Temps Plein à l'Agriculture. Seuls Amiens, Lyon, Rennes, Saint Etienne, le SICOVAL et le Pays Voironnais consacrent au moins un mi-temps.



Conséquence de son thème de prédilection, Terres en villes regroupe plutôt des grandes agglomérations. Cependant, l'association accueille des intercommunalités de taille et surtout de budget variables. En cela, le statut institutionnel et donc fiscal, introduit de grandes disparités :

- > trois poids lourds budgétaires, les trois communautés urbaines : Lille Métropole, Grand Lyon et Nantes
- > trois agglomérations importantes au budget conséquent : Grand Toulouse, Grenoble, Rennes et Saint Etienne
- > quatre agglomérations moyennes : Amiens, Angers, Lorient, Poitiers
- > trois petites agglomérations : Agen, Pays Voironnais et SICOVAL

Compétences et effectifs de personnel sont en rapport .



Budget global des agglomérations (en millions d'euros)

² Pour la ceinture verte mancelle, on a pris en compte la seule communauté urbaine du Mans. Pour Toulouse et l'Y Grenoblois, on a pris en compte chacune des deux communautés d'agglomération.

¹² Notamment côté chambres d'agriculture

¹³ Non seulement l'équipe technique de l'ADAYG mais aussi la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais qui a recruté récemment un chargé de mission Agriculture et Forêt tout en maintenant un même niveau de collaboration avec l'ADAYG

AGRICULTURE ET PROJET URBAIN

Conséquence du faible taux de réponses sur cette partie de l'enquête, il a été impossible d'établir une synthèse fiable et relativement complète sur ce thème. Toutefois, les documents issus de la banque d'expérience et de la présentation des territoires ont permis de définir trois grands « types » de prise en compte de l'agriculture dans le projet urbain du territoire.

Un monde à part

Le développement urbain peut être avant tout perçu comme mettant en péril les espaces agricoles et leur viabilité économique. En ce cas, l'enjeu de protection de ces espaces est souvent associé à une volonté de valorisation de la dimension économique de l'agriculture et s'affirme comme une première priorité. Cette dimension de l'agriculture périurbaine est particulièrement mise en avant par les chambres d'agriculture pour qui l'enjeu principal affiché doit être « la protection des espaces agricoles en tant que tels » pour « le maintien d'une agriculture économiquement viable » dans un territoire où « l'agriculture existe bien en tant qu'activité économique à part entière ».

Un monde à partager

Certains documents d'orientation renvoient également à d'autres dimensions de l'agriculture, mettant ainsi en avant sa « multifonctionnalité ». S'appuyant d'une part sur une bonne valorisation des produits, c'est également l'agriculture « partenaire de l'entretien de l'espace et du maintien de la biodiversité » ou de « la qualité du cadre de vie » qui est mise à l'honneur. C'est donc une cohabitation fructueuse de part et d'autre qui est recherchée entre ville et agriculture. Cela se traduit souvent dans les documents de planification par la volonté exprimée d'atteindre un certain « équilibre du territoire ».

Un monde de partage

Au-delà des aspects fonctionnels économiques et de gestion de l'espace, l'agriculture peut également être questionnée par les grands débats de société comme l'alimentation, la santé publique, la pollution ou les changements climatiques... Ainsi, les associations environnementales, les associations d'habitants ou de consommateurs, parfois relayées par les collectivités ou des conseils de développement, portent une demande citoyenne qui dépasse largement le cadre traditionnel agricole. Si la réponse de l'agriculture est encore timide sur ces débats, elle est plus avancée en ce qui concerne sa dimension culturelle et identitaire. En effet, une offre de services (fermes pédagogiques, activités artistiques, soirées conviviales et culturelles...) s'est développée, même si la mise en place d'une réelle politique structurée de valorisation des rencontres entre agriculteurs et citoyens demeure rare.



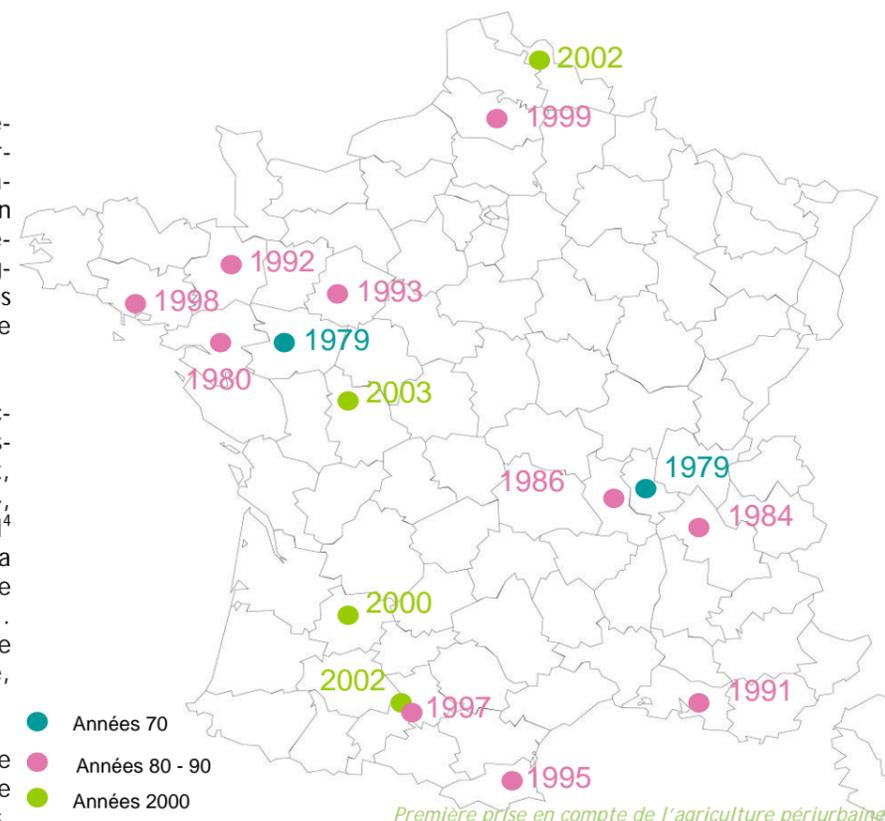
L'effet déclenchant

En France, on parle pour la première fois d'agriculture périurbaine, en Île de France à l'occasion des travaux de planification des années 60. Mais les expériences concrètes restent longtemps confinées à quelques communes innovantes comme Perrigny sur Yerre.

Plus tard, grâce à une conjonction entre responsables professionnels, élus intercommunaux, techniciens « entremetteurs », Etablissement Public Régional⁴ et Conseils Généraux naît « la politique agricole périurbaine territoriale » en Rhône-Alpes³. Elle s'est d'abord développée dans le Grand Sud Est : Aubagne, Perpignan.

Au milieu des années 90, elle gagne le Sud Ouest (Toulouse Est) et le Grand Ouest (Nantes, Le Mans et Rennes). Elle concerne dorénavant aussi les bassins importants de la production agricole de masse.

À la charnière des années 90/2000, cette politique territoriale gagne l'ensemble du territoire national : les projets agri-urbains lancés par le CIAT, l'évolution de la planification urbaine et les conflits ou tensions foncières récurrentes conduisent à mettre en place de nouvelles régulations entre Ville et Agriculture, y compris en Île de France.



Pourquoi et qui ?

Autant de collectivités que de chambres d'agriculture sont à l'origine de l'élaboration de ces politiques locales.

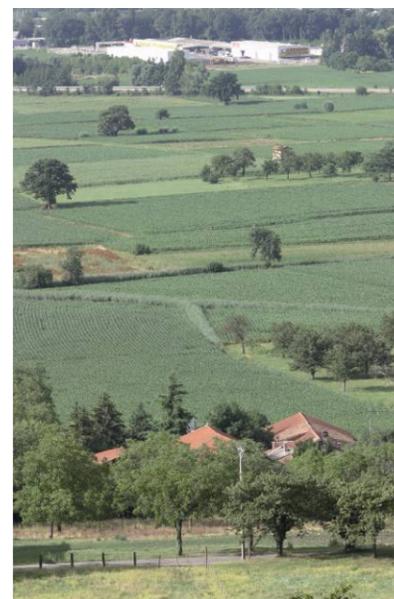
Plusieurs intercommunalités craignaient que le déclin de l'agriculture ne déstructure leur territoire et ne favorise une urbanisation anarchique. C'est pourquoi elles « sont allées chercher » les agriculteurs pour voir « ce que l'on pouvait faire ensemble ». On parlera d'une vision territoriale, urbaine.

Dans une proportion comparable, le monde agricole, principalement les Chambres d'agriculture, s'est inquiété des effets du développement urbain sur l'agriculture locale et « a tiré la sonnette d'alarme ». Il a rencontré les élus et amorcé le partenariat. On parlera de vision agricole.

Par ailleurs,

- > dans deux cas, l'initiative a été conjointe, les visions se rencontrant,
- > dans deux autres cas, le conflit était tellement important qu'il a fallu inventer quelque chose.

Enfin, un territoire semble aborder la question de manière plus paisible, au fur et à mesure de son évolution. Il n'y a pas de rupture dans les modes de régulation entre Ville et Agriculture mais plutôt un approfondissement au fil du temps.



³ Région Urbaine de Lyon en 1979, Y Grenoblois en 1984 et Région Urbaine de Saint Etienne en 1986

⁴ L'ancêtre du Conseil Régional

Sur quel territoire ?

La comparaison entre le territoire initial retenu et le territoire actuel de la politique révèle trois types d'évolution :

- 1 la difficulté de maintenir sur le long terme un territoire large dépassant les périmètres des intercommunalités : régions urbaines de Lyon, Grenoble, Saint Etienne et ceinture verte Mancelle. Deux territoires, Lyon et Saint-Etienne se sont recentrés sur l'intercommunalité. L'existence d'un portage politique fort conditionne la durabilité de ces politiques.
- 2 la facilité assez grande d'élargir le territoire communal initial au territoire de l'intercommunalité créée postérieurement. Les projets de la communauté urbaine de Nantes, des communautés d'agglomération de Garlaban Huveaune Sainte Beaume et de Têt Perpignan ont commencé respectivement à Bouguenais, Perpignan ville et Aubagne ville. La même évolution semble prévaloir pour quelques autres intercommunalités qui souhaitent élargir cette politique aux Pays qui les englobent. Mais, dans certains cas, la mise en œuvre concrète de cette politique entre les deux niveaux territoriaux est assez problématique.
- 3 la stabilité des périmètres, un périmètre initial et actuel correspondant à celui de l'intercommunalité.

LE DIAGNOSTIC,

À chaque territoire sa démarche

La diversité des diagnostics réalisés reflète la diversité des territoires. En effet, que ce soit sur la nature même du diagnostic, sur la méthode employée, sur le partenariat de réalisation, sur son financement ou sur les orientations qui en découlent, chaque territoire a son approche particulière. Toutefois, quelle que soit la démarche retenue, la plupart des territoires ont éprouvé le besoin d'identifier les potentialités de leur territoire et d'en analyser les enjeux. Ainsi, 13 territoires sur 15 déclarent avoir réalisé un diagnostic.

Le partenariat autour du diagnostic, préfiguration du partenariat de la co-construction ?

Sur les dix territoires qui ont précisé le partenariat mis en place au cours du diagnostic, on retrouve dans six cas la plupart des partenaires associés à la phase de co-construction de la politique locale ou à la phase de mise en œuvre des documents d'orientation. L'intercommunalité est toujours partie prenante du diagnostic, tout comme la chambre d'agriculture (à une exception près). Sur le plan technique, les diagnostics sont réalisés généralement par des équipes pluridisciplinaires le plus souvent emmenées par les chambres d'agriculture (6 fois), ou un bureau d'étude (3 fois) ou l'Agence d'urbanisme (3 fois). Il n'y a qu'un seul cas identifié, où le diagnostic a été conduit directement par un technicien de collectivité (Y Grenoblois-Pays Voironnais).

Un diagnostic... mais pourquoi ?

La décision d'établir un diagnostic relève de plusieurs effets déclencheurs.

Le premier est la prise de conscience d'un certain niveau de pression foncière, mettant en défaut l'agriculture et la volonté de collectivités de remédier à ce problème (par exemple à Aubagne, Lyon, Lorient ou Grenoble...).

Le second est, simplement, un désir de connaître mieux l'agriculture du territoire et ses enjeux. Ensuite, certains ont la volonté supplémentaire d'établir une connaissance commune, voire partagée, de la situation agricole du territoire. C'est une anticipation de la mise en place d'une politique agricole co-construite, pour préparer, par exemple, la mise en place d'une charte, comme à Aubagne, Lorient, Lille ou Toulouse. Enfin, dans certains cas le diagnostic est réalisé en amont d'une procédure contractuelle (OGAF, CDRA...) ou bien dans le cadre préalable à la rédaction d'un document de planification urbaine (Schéma Directeur, Schéma de Secteur, SCoT...).



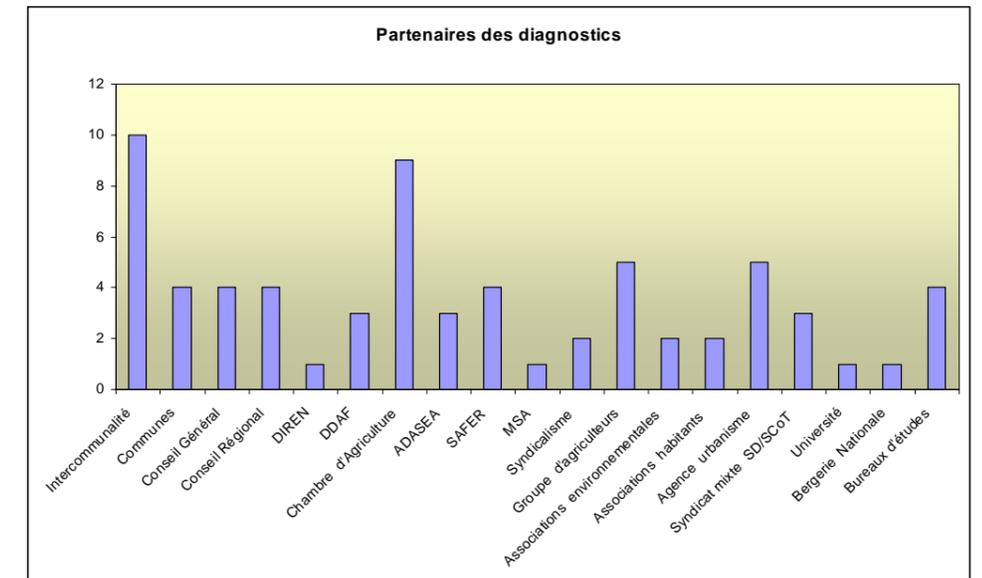
Les outils des politiques agricoles périurbaines d'agglomération

Si l'on fait abstraction des deux associations et que l'on s'intéresse aux seules intercommunalités (4 communautés urbaines et 13 communautés d'agglomération), on constate que 9 intercommunalités utilisent l'ensemble des outils de la politique agricole périurbaine, à savoir :

- > un document politique signé entre partenaires, document appelé Charte⁵,
- > un programme annuel ou pluriannuel d'actions, une convention cadre de mise en œuvre avec la Chambre d'agriculture ou l'association paritaire locale⁶,
- > une instance partenariale entre monde politique et monde professionnel pour suivre et évaluer cette politique⁷.

C'est en fait l'existence d'une instance mixte qui semble la plus exigeante et révéler le degré de concertation le plus élevé : 9 intercommunalités sur 17 l'ont déjà mis en place. La signature d'une convention cadre (11 intercommunalités) semble également plus difficile à mettre en œuvre que la signature d'une charte (12) ou la conduite d'un programme annuel d'actions (14).

C'est donc la co-construction de tous les jours⁸ qui reste la plus complexe à aborder. On discerne également la crainte d'un monopole de l'expertise professionnelle. La création de Terres en Villes a d'ores et déjà conduit certaines intercommunalités à s'inspirer des bonnes pratiques de certains autres territoires. Quelques rares intercommunalités sont éloignées de la moyenne : c'est souvent le signe de difficultés locales.



Et l'association agricole périurbaine

La Ceinture Verte Mancelle et l'Association pour le Développement de l'Agriculture de l'Y Grenoblois sont les deux seules associations paritaires du réseau⁹. Mais elles sont difficilement comparables. La surface technique¹⁰, politique¹¹ et financière de l'ADAYG n'a rien à voir avec celle de la Ceinture Verte Mancelle. Point commun toutefois, une transgression du système habituel de pouvoir complexe à mettre en œuvre.

⁵ À l'exception des nantais qui parlent curieusement de protocole à ne pas confondre avec le protocole cadre d'Amiens réservé au seul foncier conformément à la terminologie des chambres d'agriculture

⁶ Cas de l'ADAYG

⁷ On l'appelle selon les territoires commission mixte, comité de pilotage, comité d'orientation agricole, groupe agricole. Cela peut être aussi la commission Agricole de l'intercommunalité qui est ouverte aux signataires professionnels (cf. Pays Voironnais)

⁸ La cogestion diront certains !

⁹ On ne prendra pas en compte l'association RUSE (Région Urbaine de Saint Etienne) qui semble plus être une survivance de l'histoire qu'un acteur partenarial.

¹⁰ La plus grande équipe technique française dédiée à l'agriculture périurbaine

¹¹ 9 intercommunalités, 3 chambres consulaires et un Conseil Général membres. Un système complexe d'orientations, d'actions mutualisées au niveau Y Grenoblois en cohérence avec les chartes et les programmes d'actions intercommunaux.