

# La TYPOLOGIE DES POLITIQUES AGRICOLES PERIURBAINES des agglomérations membres de Terres en Villes

## Une typologie pour améliorer l'expertise du réseau

Dans le cadre du chantier 1, la co-construction des politiques agricoles périurbaines d'agglomération, Terres en Villes consacre une grande partie de ses travaux à la connaissance des politiques de ses membres dans toutes leurs dimensions. Plusieurs études et outils ont déjà permis de les appréhender : banque d'expériences, guide de la co-construction, études CASDAR et Ile-de-France, etc.

Mais le contexte dans lequel évoluent ces politiques est en constante évolution, et les demandes d'accompagnement des membres sont de plus en plus importantes. La réalisation d'une typologie des politiques agricoles périurbaines a donc été engagée, pour renforcer l'expertise du réseau et l'aider à mettre en place des outils pour le suivi et l'accompagnement opérationnel de ses membres.

Ce travail constitue un premier déchiffrement global des différents types de politiques agricoles périurbaines chez les membres de Terres en Villes. Il est amené à être mis au débat au sein du réseau, puis à être concrétisé dans des outils de suivi et de formation.

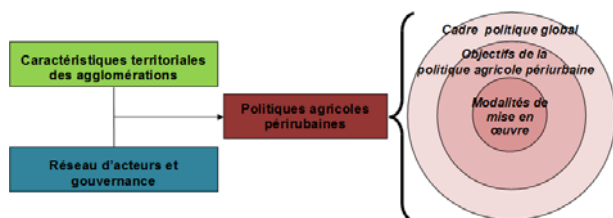


# La méthode et les dimensions d'analyse

## Objets d'analyse

Trois grands objets d'analyse ont été identifiés pour organiser la réflexion :

- les caractéristiques territoriales des agglomérations
- les réseaux d'acteurs impliqués dans ces politiques, et les modalités de gouvernance
- les politiques agricoles périurbaines d'agglomération faisant l'objet d'un partenariat avec les Chambres d'agriculture. Ont été étudiées leur déclinaison stratégique (finalité, objectifs, logique d'action), la manière dont elles s'intègrent dans les projets de territoire (projets d'agglomération, SCoT, Agenda 21) et leurs modalités de mise en œuvre (dispositifs, outils et thématiques).



## Problématique et définitions

Le choix a été fait de mettre l'accent sur l'analyse des caractéristiques des territoires, pour comprendre les politiques selon le contexte dans lequel elles s'inscrivent.

En cohérence avec les valeurs portées par le réseau, les relations ville/agriculture ont été placées au cœur de la réflexion.

La question qui a guidé l'élaboration de la typologie est donc la suivante : dans quelle mesure les relations entre ville/agriculture influencent les politiques agricoles périurbaines ?

Dans l'analyse, l'agriculture est considérée comme une activité aux dimensions productives et économiques, spatiales, paysagères, culturelles et identitaires. La « ville », quant à elle, renvoie à un espace (territoires artificialisés par et pour l'action humaine), à ses acteurs et aux activités qu'ils pratiquent sur l'ensemble du territoire périurbain. Ce dernier est alors l'espace commun et partagé par la ville et l'agriculture.

## Les éléments constitutifs de la typologie

Au terme des recherches, cinq grandes dimensions jugées les plus pertinentes ont été sélectionnées pour constituer la typologie :

- le type d'agriculture sur les territoires ;
- les relations ville/agriculture sur les territoires (apports et contraintes mutuels) dans leurs dimensions spatiales, économiques, patrimoniales, environnementales ;
- les répertoires d'action des politiques : que veut-on faire de l'agriculture et comment cela se traduit en principes d'action ;
- l'intégration des politiques agricoles périurbaines dans les politiques globales d'agglomération : autrement dit, les relations ville/agriculture du point de vue des politiques publiques ;
- modalités de partenariat et gouvernance de la co-construction : les relations ville/agriculture du point de vue des acteurs intervenant dans les politiques.

Les critères de référence de la typologie s'appuient sur les valeurs de Terres en Villes. Mais les politiques ne sont pas classées des meilleures aux moins bonnes, et la typologie ne préjuge en aucun cas de leur efficacité : c'est la manière dont elles sont pensées et élaborées qui nous intéressent ici. Par ailleurs, la typologie implique de raisonner en logiques globales et en tendances, ce qui a nécessité de s'affranchir de certains « détails »

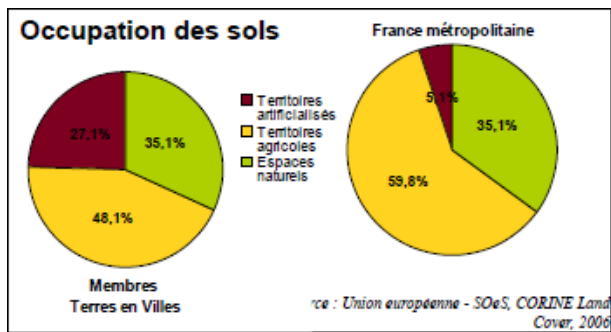
## Les territoires et politiques des membres de Terres en Villes : entre similitudes et différences

### Les points communs des membres de Terres en Villes

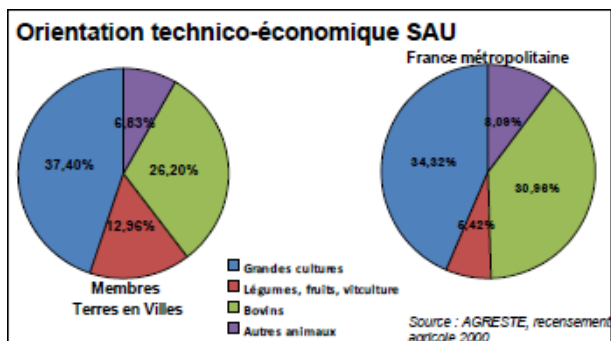
La typologie a pour principe de faire émerger des lignes de différences entre les éléments comparés. Mais les différences ne doivent pas masquer un certain nombre de points communs.

Lorsque l'on compare leurs territoires des membres de Terres en Villes aux caractéristiques territoriales de la France métropolitaine, on s'aperçoit sans surprise qu'ils sont beaucoup plus urbains. Ayant une densité de population et un taux d'artificialisation moyens beaucoup plus

élevés, leurs communes appartiennent quasi exclusivement à l'espace à dominante urbaine, alors que l'espace à dominante rurale comporte 59% des communes françaises<sup>1</sup>. L'agriculture y est moins présente et plus fragilisée, avec une diminution de la SAU de 11,3% entre 1988 et 2000 contre 2,6% en France métropolitaine<sup>2</sup>, révélant une tendance générale d'éloignement de l'agriculture des zones les plus urbaines – ce qui se vérifie au sein même des territoires de Terres en Villes.



L'agriculture est également plus « périurbaine » : les exploitations sont en moyenne plus petites (SAU moyenne de 31 ha par exploitations contre 42 sur le territoire national<sup>3</sup>), les cultures spécialisées mieux représentées (maraîchage, arboriculture, horticulture) au détriment notamment de l'élevage.



Par ailleurs, du fait de leur appartenance à Terres en Villes, les politiques des membres du Réseau partagent une singularité, celle d'être plus ou moins co-construites entre collectivités et Chambres d'agriculture. Dans leur contenu, elles présentent de nombreuses similitudes : volets fonciers, aménagement et préservation des espaces agricoles, agroenvironnement, soutien des circuits de proximité. Toutefois, un même dispositif dans deux agglomérations peut avoir deux significations et deux finalités totalement différentes.

1 Source INSEE, sur la base du recensement de 1999.  
 2 Source : AGRESTE, recensements agricoles 1988 et 2000  
 3 Source : AGRESTE, recensement agricole 2000

## Les différents types de politiques et de territoires : les grandes lignes d'interprétation

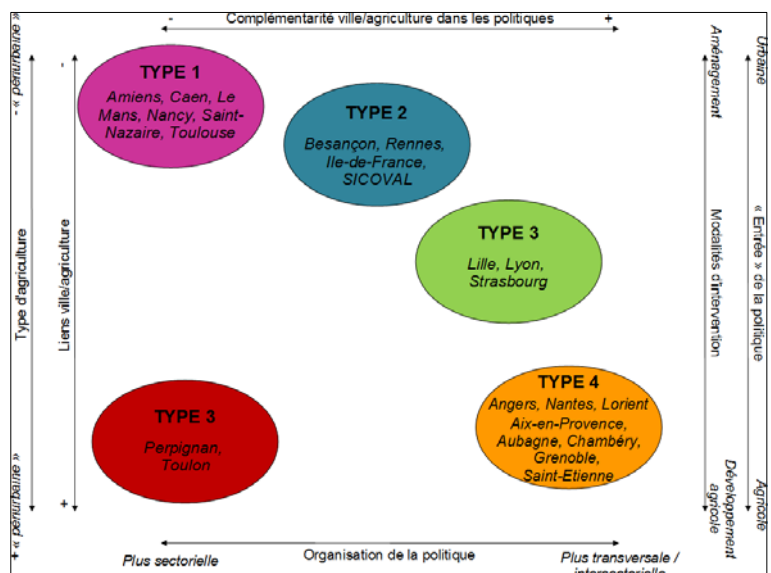
Cinq types de politique agricole périurbaine ont été déterminés :

- Type 1:** L'espace agricole protégé
- Type 2:** Les campagnes urbaines
- Type 3:** Les opportunités agri-urbaines
- Type 4:** Le développement agricole périurbain
- Type 5:** Le développement des filières agricoles territoriales.

Les politiques agricoles périurbaines des membres de Terres en Villes s'appuient sur des types d'agriculture différents, plus ou moins « périurbains ». Cela va de grands bassins homogènes de productions de masse, à des agricultures plus diversifiées, plus ancrées dans des identités et des dynamiques territoriales. Le taille des filières est assez importantes : lorsqu'elles dépassent les territoires, les acteurs locaux peuvent difficilement intervenir dessus, alors que pour les filières territoriales à intervenants locaux, ils ont davantage de marges de manœuvre.

Les relations ville/agriculture sur les territoires sont plus ou moins approfondies, d'une simple « cohabitation » spatiale à une réelle complémentarité économique, sociale, identitaire.

Les logiques d'action des politiques en sont par conséquent variables, entre aménagement territorial et développement agricole, selon des entrées plus urbaines ou plus agricoles dans la prise en compte des enjeux. Surtout, les acteurs pensent les relations mutuelles entre ville et agriculture de manière plus ou moins approfondie, donnant lieu à des politiques parfois très sectorielles, mais aussi parfois plus transversales, ou du moins intersectorielles.



## Type 1 : L'espace agricole protégé (Amiens, Caen, Le Mans, Nancy, Saint-Nazaire, Toulouse)

Ces politiques sont a priori les moins avancées en termes de réflexion sur les relations ville agriculture. Mais ce sont les plus susceptibles d'évoluer à court terme, soit parce qu'elles n'en sont qu'à leurs prémices et ou cours de structuration, soit parce qu'elles sont dans une première phase stratégique.

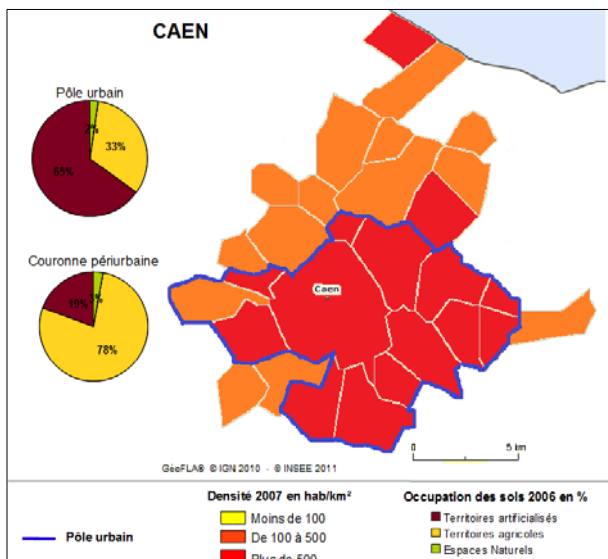
### Une agriculture de production de masse contribuant au cadre de vie de la ville

Ces territoires sont des bassins de productions de masse – grandes cultures, élevage, polyculture-élevage – avec de vastes exploitations. Les productions agricoles intensives sont destinées à l'exportation ou à la transformation agroalimentaire.

En l'absence notamment de signes officiels d'origine et de qualité, l'agriculture est peu porteuse d'une identité territoriale.

Elle ne constitue pas non plus un secteur économique majeur : peu d'emplois directs, peu de liens entre avec l'agroalimentaire local, productions peu orientées vers la consommation locale.

Petites et à dominante urbaine – soit par leurs caractéristiques territoriales, soit par domination de leur ville centre – ces agglomérations intègrent donc peu l'agriculture dans leurs dynamiques. L'agriculture reste malgré tout assez présente spatialement, essentiellement en couronne périurbaine.



Ainsi, la ville et l'agriculture cohabitent : les citoyens l'appréhendent comme une composante de leur cadre de vie, au même titre que les espaces naturels.

### Des politiques de protection spatiale d'une agriculture peu valorisée dans les projets de territoire

Ne constituant pas de réels projets pour l'agriculture, ces politiques s'inscrivent pour l'instant dans une logique plutôt défensive de protection de l'agriculture. Elles agissent sur la forme, c'est-à-dire sur l'espace agricole, sans forcément de distinction avec leur action en faveur des espaces naturels. Ainsi, Caen intervient essentiellement par l'aménagement de « Parcs périurbains », Amiens met en œuvre un outil de gestion amiable du foncier agricole destiné à l'urbanisation, et Nancy « recherche un équilibre entre développement urbain et protection des espaces naturels et agricoles ».

L'agriculture ne fait globalement pas partie intégrante des stratégies de développement de ces agglomérations, et doit s'adapter à d'autres priorités. Parfois encore considérée comme une réserve foncière, elle est le plus souvent prise en compte à travers des problématiques d'équilibre par rapport aux enjeux d'un développement urbain nécessaire. Elle reste malgré tout considérée comme un atout pour la qualité du cadre de vie et par ce biais, pour l'attractivité du territoire.

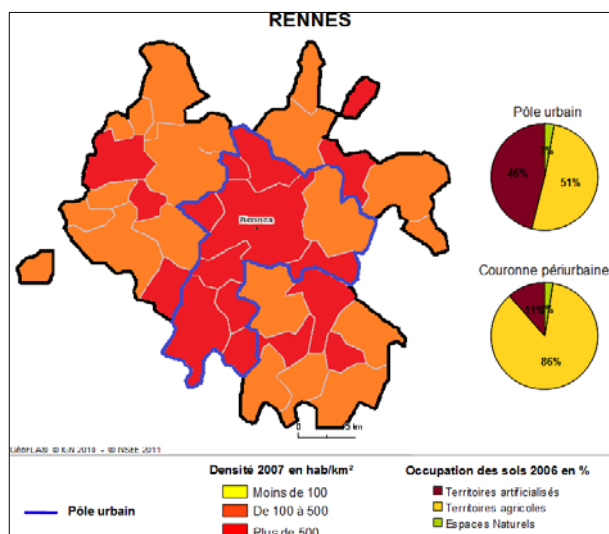
### Des partenariats de compromis

Ces politiques sont le reflet des rapports entre agglomérations et professionnels agricoles. Les partenariats sont issus de relations – parfois conflictuelles – où ces derniers font valoir leurs préoccupations auprès des agglomérations, qui réagissent en s'engageant, plus ou moins formellement, à prendre en compte les enjeux agricoles dans leurs politiques. Les partenariats ressemblent davantage à des compromis, une reconnaissance partagée des enjeux mutuels. Mais il n'y a pas de vision partagée, de projet commun pour l'agriculture et la ville – ce qui explique les interventions sur la forme plus que sur le « fond » de l'activité agricole.

## Type 2 : Les campagnes urbaines<sup>4</sup> (Besançon, Ile-de-France, Rennes, SICOVAL)

### Des productions intégrées dans l'économie locale, des paysages ancrés dans l'identité des territoires

Ces territoires sont de grands bassins de production – bassins laitiers ou grandes cultures. Intégrées dans des filières agroalimentaires régionales voire plus larges, sur lesquelles les acteurs locaux n'ont peu de marges de manœuvre pour agir, ce sont des productions exportées hors du territoire. Le Comté AOP bisontin fait ainsi rayonner l'agriculture du territoire à l'international. L'agriculture est assez importante dans les économies territoriales, contribuant à leur vocation productive à travers les industries agroalimentaires et les grandes filières.



Les producteurs ayant des pratiques peu tournées vers la ville, et l'agriculture étant essentiellement localisée dans les vastes couronnes périurbaines de ces agglomérations, l'agriculture est davantage considérée par les citoyens comme un cadre de vie, un lieu de détente et de loisirs récréatifs. Avec un attachement privilégié à certains paysages agricoles (bocage rennais, vignes et ruches franciliennes, coteaux arboricoles bisontins), l'agriculture bénéficie d'une dimension identitaire et le territoire d'une image de ruralité. En tant que porteuse d'un cadre de vie de qualité et de l'image du territoire, l'agriculture est une source d'attractivité majeure de ces territoires.

<sup>4</sup> Ce type se rapporte au modèle des « campagnes urbaines » de Pierre Donadieu, où l'agriculture est appréhendée par les citoyens en termes de paysage et de marché local, à travers des valeurs patrimoniales et de proximité sociale.

## Des politiques de valorisation de la multifonctionnalité de l'agriculture au service de la ville

N'intervenant pas sur les fondements économiques des filières, en partie pour ne pas remettre en cause leur dynamique, ces agglomérations accompagnent plutôt de petits projets à taille humaine, et alternatifs à l'agriculture dominante sur leur territoire. Elles visent la diversification agricole et non-agricole des exploitations, pour qu'elles soient davantage orientées vers les attentes urbaines.

Mais l'aménagement du territoire reste le mode d'action privilégié pour valoriser une agriculture cadre de vie, structurant le territoire, garantissant la qualité des paysages et de l'environnement. Ainsi, contribuant à la structuration la « ville archipel » rennais, elle est sensée offrir des espaces ouverts et de respiration aux habitants des villes et des bourgs.

Les « Champs urbains » rennais, dispositif essentiel de mise en œuvre de l'agriculture dans la ville archipel, combinent les deux approches de ces politiques : ils définissent des espaces agricoles pérennes, sur lesquels ont vocation à être développées des activités en lien avec la demande urbaine.

Inscrites dans les stratégies globales des collectivités, les politiques agricoles périurbaines visent à contribuer aux équilibres spatiaux des territoires, mais aussi aux équilibres sociaux en favorisant un ancrage identitaire de l'agriculture aux territoires. Ce sont des vecteurs de garantie d'une qualité de vie satisfaisante pour les habitants, mais surtout de soutien de l'attractivité démographique du territoire, base de leur dynamisme économique.

## Des partenaires agricoles classiques et alternatifs auprès des collectivités

Les politiques de ces territoires sont portées par les collectivités, en termes d'animation et de définition des objectifs. Elles interviennent en partenariat avec leur Chambre d'agriculture départementale, souvent dans une logique de compromis, et plutôt sur des questions de défense spatiale de l'agriculture. En ce qui concerne la diversification agricole, elles ont plutôt tendance à se tourner vers des associations agricoles alternatives (CIVAM à Rennes, AFIP à Besançon, Terres de Liens en Ile-de-France...), qui partagent probablement davantage leurs visions d'une agriculture territoriale et de proximité.



## Type 3 : Les opportunités agri-urbaines (Lille, Lyon, Strasbourg)

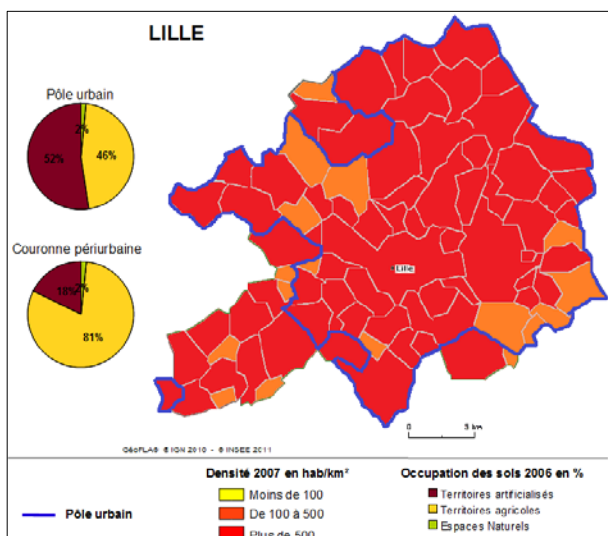
### Des agricultures contrastées dans des territoires très urbains

Essentiellement représentées par des cultures végétales, les agricultures de ces territoires se distinguent entre d'une part domination des grandes cultures, et d'autre part maintien minoritaire d'une agriculture de type ceinture verte, tournée vers la ville (maraichage, voire arboriculture à Lyon).

Environ deux tiers des exploitations pratiquent la vente directe dans chacune de ces agglomérations. Les échanges directs entre agriculteurs et citoyens sont donc plus développés que dans les types précédents, même s'ils restent assez marginaux.

Ces agglomérations sont des pôles économiques majeurs, à rayonnement international, où l'agriculture n'a qu'un poids économique très limité.

Par contre, dans ces territoires très urbanisés, les espaces agricoles restent très présents spatialement. Ils sont considérés comme de réelles ressources pour le cadre de vie – paysages, promenades –, pour l'image et la qualité environnementale du territoire et de ses ressources naturelles (eau potable à Lille et Strasbourg par exemple).



### Favoriser les complémentarités fonctionnelles entre ville et agriculture pour les équilibres internes des territoires

Même si les politiques sont plutôt définies en fonction des attentes urbaines, ces territoires étant justement très urbains, les enjeux agricoles – notamment économiques – sont pris en compte dans ces politiques. Globalement, elles comportent deux volets, pas vraiment liés entre eux.

Un volet de développement d'une économie agricole de proximité, touchant aux problématiques d'installation comme de circuits courts, voire une réelle politique alimentaire à Strasbourg,

L'autre volet porte sur l'aménagement d'espaces périurbains – agricoles et naturels confondus – offrant aux citoyens des paysages de qualités et des espaces ouverts à leur fréquentation (Projets Nature à Lyon, Espaces Naturels Métropolitains à Lille, et Parc Naturel Urbain à Strasbourg).

Les questions environnementales restent assez présentes et de manière transversale, du soutien à l'agriculture biologique à sa contribution à la protection des espaces naturels et de la biodiversité.

Les politiques agricoles périurbaines de ces agglomérations ne contribuent pas à des stratégies de développement et de rayonnement des territoires. Elles sont considérées comme devant garantir la qualité de vie sur les territoires, leurs équilibres économiques, environnementaux et spatiaux internes.

### Des partenariats d'intérêt commun

Les Chambres d'agriculture sont les principaux partenaires agricoles des agglomérations dans leurs politiques agricoles périurbaines. Même si les partenariats ne sont pas toujours très approfondis – pas de Charte ou d'instance de pilotage commun à Lyon par exemple – ce sont des partenariats d'intérêt commun qui ne sont pas, ou plus conflictuels.

## TYPE 4 : Le développement agricole périurbain

(Aix-en-Provence, Angers, Aubagne, Chambéry, Grenoble, Lorient, Nantes, Saint-Étienne)

Ces territoires et politiques sont les plus hétérogènes de la typologie, mais ils renvoient à de réelles logiques communes : une agriculture territoriale qui est valorisée dans toutes ses dimensions, en cohérence avec le contexte périurbain, pour permettre son développement.

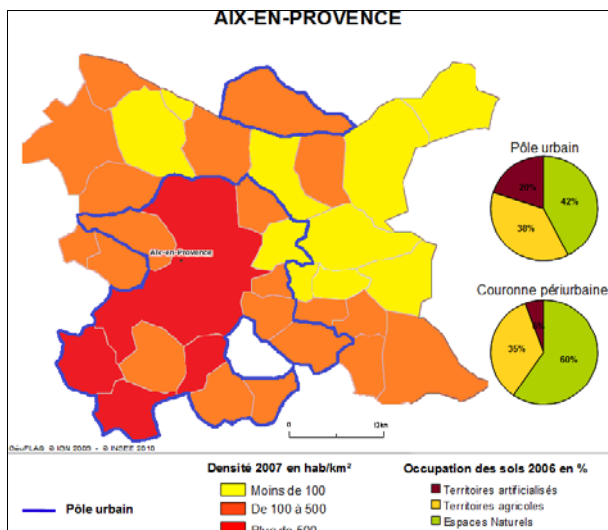
### Une agriculture périurbaine diversifiée, ancrée aux territoires et aux dynamiques urbaines

Avec des productions végétales et animales, les agricultures de ces territoires sont les plus diversifiées des territoires de Terres en Villes. Elles sont également les plus tournées vers la ville. Globalement parmi les plus rurales des agglomérations, l'agriculture y a un poids économique relativement important, non seulement à travers ses liens économiques directs avec la ville, mais aussi à travers les filières agroalimentaires locales et le tourisme.

Ce sont des agricultures très hétérogènes, avec des spécialisations infra-territoriales offrant des paysages variés et de qualité. A travers ces paysages (restanques, vignes, alpages, prairies humides, bocage...) et de nombreux signes officiels d'origine et de qualité, elles contribuent à l'image des territoires et sont valorisées dans leur dimension identitaire.

Elles participent également de l'entretien et de la mise en valeur des espaces naturels très présents sur ces territoires.

Lorient, Angers et Nantes, avec une structuration spatiale toutefois différente (taux d'artificialisation



supérieurs, espaces naturels moins présents et surtout agriculture plutôt située en périphérie), ont une agriculture dont la dimension de cadre de vie sur le territoire est plus marquée.

### Des politiques de développement agricole mobilisant les atouts du contexte périurbain

Avec une entrée principalement agricole, ces politiques visent le développement de l'activité agricole par des interventions « offensives ». En termes d'action foncière, elles ne se traduisent pas seulement en une protection des espaces, mais en politiques d'installation voire de reconquête.

Basées sur des réflexions sur les relations entre ville et agriculture, ces politiques encouragent le développement de l'agriculture dans sa multifonctionnalité : diversification agricole et non-agricole, valorisation environnementale et paysagère de l'agriculture, promotion des produits (trois de ces territoires ont mis en place des marques territoriales), toutes ces actions sont considérées comme autant de moyens d'un maintien d'une activité agricole viable et durable.

De manière générale, dans les projets de territoire de ces agglomérations, l'agriculture est évoquée comme partie intégrante de leur stratégie de développement. La réalité semble parfois plus nuancée, avec des politiques agricoles assez isolées, soit dans leur organisation, soit dans des thématiques sectorielles (aménagement et environnement pour Angers, Nantes et Lorient). Mais elles peuvent être beaucoup plus transversales comme à Aubagne, où la Charte d'agriculture durable a été élaborée en lien avec le SCoT et la Trame Verte et Bleue, l'Agenda21, le Plan Climat.

### Des réseaux d'acteurs très différents

Les partenaires des agglomérations sont assez variées, allant de réseaux très centrés sur les professionnels agricoles comme à Angers ou Aix-en-Provence, et d'autres beaucoup plus ouverts aux acteurs de la société civile (associations agricoles alternatives, environnementalistes, consommateurs) comme à Aubagne. En ce qui concerne la co-construction entre agglomération et Chambres d'agriculture, les politiques sont portées par les agglomérations, dans des compétences plutôt économiques.

Mais à Angers, Nantes et Lorient, où elles sont prises en charge dans des compétences davantage d'aménagement et d'environnement, ce sont plutôt les professionnels agricoles qui les portent.

## **TYPE 5 : LE DEVELOPPEMENT DES FILIERES TERRITORIALES (PERPIGNAN, TOULON)**

### **Des agricultures à haute valeur ajoutée contribuant à l'économie locale**

Avec les plus petites tailles moyenne d'exploitation de Terres en Villes, ces territoires sont essentiellement marqués par des cultures végétales spécialisées, à haute valeur ajoutée. Chaque territoire a sa production phare : horticulture à Toulon, vignes à Perpignan.

Alors que ce sont des territoires très différents, Toulon étant la plus urbaine des agglomérations de Terres en Villes et Perpignan la plus rurale, l'agriculture y joue un rôle semblable. Elle contribue à leur économie résidentielle – en grande partie basée sur le tourisme – dont les enjeux sont d'une part d'attirer des « consommateurs » du territoire, d'autre part de rayonner par une image attractive.

De type méditerranéen, leurs agricultures fabriquent des paysages et des produits (notamment AOC) diffusant l'identité des territoires. Par ailleurs, même si elles sont peu tournées vers la consommation locale, les filières sont souvent structurées localement (grappe d'entreprises Hortisud à Toulon par exemple) : la valeur ajoutée est faite sur le territoire et par des acteurs du territoire. Ce sont toutefois des agricultures fragilisées : quasi-résiduelle à Toulon, elle connaît une très forte déprise à Perpignan.

### **Des politiques de développement économique des filières territoriales**

Privilégiant la fonction productive de l'agriculture et prenant peu en compte le caractère périurbain du territoire dans leurs orientations stratégiques, ces agglomérations agissent directement sur les filières agricoles : interventions foncières, politiques d'accueil et d'installation, amélioration des modes de production en amont des filières, valorisation des productions agricoles et structuration des débouchés en aval.

La politique toulonnaise n'est ainsi pas structurée par des axes thématiques d'intervention, mais par des filières, dans une logique de projets (horticole et maraîcher pour les deux premiers).

Ce sont de réelles politiques économiques, distinctes des politiques environnementales ou d'aménagement. La vocation de l'agriculture dans la structuration des territoires n'est cependant pas ignorée, mais prise en charge dans les documents classiques de planification (SCoT), à une échelle plus large.

### **Des réseaux de professionnels agricoles**

Les acteurs intervenants dans les politiques agricoles périurbaines de ces territoires, mais aussi leurs bénéficiaires, sont quasi-exclusivement des professionnels agricoles. Par exemple à Toulon, il s'agit de la Chambre d'agriculture du Var ou des acteurs de la filière horticole (grappe d'entreprises, centre de recherche...).

Mais les agglomérations restent porteuses des politiques, avec des vice-présidents dédiés, et l'affichage d'un volontarisme fort à Toulon, avec un budget foncier agricole prévisionnel de plus de 3 millions d'euros en 2011.