

RETISSER LES LIENS ENTRE AGRICULTURE ET VILLE

Joëlle SALOMON CAVIN, Jean RUEGG

Institut de politiques territoriales et d'environnement humain, Université de Lausanne

Article paru dans David Gaillard (ed.), *Genève à l'épreuve de la durabilité*, Fondation Braillard architectes, Genève, 2011.

LA ZONE AGRICOLE A GENEVE

Essentiellement connu en tant que canton urbain, Genève joue pourtant un rôle significatif en tant que canton agricole puisque les zones affectées à l'agriculture couvrent près de la moitié de son territoire (CRFG, 2006). Jusqu'à ces dernières années les surfaces cultivées ont bien résisté à la pression de l'urbanisation grâce à l'instauration précoce d'une ceinture verte.

Ce statu quo entre agriculture et ville est actuellement remis en cause en raison de dynamiques aussi bien urbaines que rurales.

Pour contrer cette tendance, nous estimons que le maintien durable d'une agriculture proche de la ville passe par la réappropriation par les agriculteurs et les non agriculteurs des relations de proximité qui les lient et dont le principe de souveraineté alimentaire constitue une des clés. Différentes expériences menées par le canton de Genève ouvrent de telles perspectives.

LA FIN DU STATU QUO

A Genève l'agriculture a joué un rôle indéniable pour freiner et circonscrire l'étalement urbain. La préservation à des fins agricoles d'une surface qui est d'autant plus significative que la pression de l'urbanisation est forte doit beaucoup à l'établissement d'une ceinture verte dès les années 1930 et à la création de la zone agricole genevoise en 1952, soit près de 30 ans avant l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. La création de la zone agricole dans le cadre de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (1980) n'a fait que conforter le statut de la ceinture verte. L'article 16 LAT oblige en effet à mettre en zone agricole les terres nécessaires au maintien de cette activité, les soustrayant ainsi à la pression de l'urbanisation. Les possibilités de bâtir sont alors limitées aux besoins de modes de production tributaires du sol et il n'est pas possible d'affecter à la zone à bâtir une parcelle agricole dont l'aliénation serait de nature à compromettre la viabilité économique d'une exploitation. Ajoutons que la gestion rigoureuse de l'espace agricole genevois a été certainement facilitée par le fait que les décisions en matière d'aménagement sont prises par le canton de Genève et non par les communes.

Cependant, depuis les années 1990 ce statu quo entre ville et agriculture est remis en cause tant du côté agricole qu'urbain. Pour des raisons à la fois

internes et externes au pays (coût de l'intervention étatique pour le citoyen contribuable et accroissement de la pression internationale en faveur de la libéralisation des échanges), la Confédération va revoir sa politique agricole, ce qui a pour conséquence une modification profonde du revenu paysan et de la définition même de l'activité agricole. Elle marque en effet le passage d'une agriculture monofonctionnelle à une agriculture multifonctionnelle. Autrefois rattachée au seul secteur primaire, l'agriculture intègre désormais des activités des secteurs secondaires (transformation de denrées alimentaires sur l'exploitation, agriculture semi industrielle, culture hors sol) et tertiaire (vente directe). Partant, l'activité agricole ne se définit plus uniquement par des modes de production qui sont tributaires du sol. L'implication pour l'aménagement du territoire est considérable puisqu'il suffit que la nature agricole du produit soit établie pour que la conformité à l'article 16 LAT soit reconnue. Pour améliorer la rentabilité de leur domaine, les paysans ont désormais la possibilité de construire de nouvelles infrastructures (hangars, écuries, serres, silos) et de réaliser des aménagements propices à l'acquisition de revenus complémentaires (construction et transformations de bâtiments ruraux en logement ou en structure d'accueil pour l'agritourisme par exemple). Autrement dit, contrairement au régime qui prévalait sous l'ancienne politique agricole, les agriculteurs deviennent des acteurs potentiels de l'urbanisation. Cette tendance, peut-être encore peu visible, risque de s'accroître d'autant que la Confédération prévoit une baisse du nombre d'agriculteurs et des exploitations dans les années à venir (Par exemple OFAG, 2005).

Surtout, nul ne peut exclure que là où la pression sur la zone agricole est la plus forte, c'est-à-dire précisément à proximité des villes, les propriétaires renoncent à l'activité agricole pour profiter de la plus value foncière. Car, du côté urbain, la pression va grandissante. Dans le cadre du Plan directeur cantonal genevois (2001), il a été prévu qu'une partie de la zone agricole soit déclassée et urbanisée. Les pertes ont été estimées à 2500 ha d'ici 30 ans sur tout le périmètre du projet d'agglomération franco valdo genevois (PAFVG, 2009 : 27)

La situation est d'autant plus périlleuse pour l'agriculture que, contrairement à la période des Trente glorieuses, la population suisse soutient de moins en moins les revendications paysannes. Les liens entre agriculteurs et non agriculteurs se sont distendus.

UNE PROXIMITE EN REINVENTION

Actuellement, la situation prévalant entre agriculture et ville est marquée par la simple *juxtaposition* dans le sens où il n'y a pratiquement pas d'échanges directs entre citadins et agriculteurs. Les produits agricoles sont le plus souvent orientés vers un marché structuré à l'échelon national par des filières relativement longues. Le consommateur les retrouve transformés via le

réseau des deux principaux distributeurs du pays. Le zonage agricole a entretenu cette logique de juxtaposition dans le sens où les politiques qui orientent la gestion des territoires bâtis et des territoires agricoles sont complètement disjointes. Les premières relèvent des autorités cantonales, ou (inter-)communales alors que les secondes relèvent directement d'un office fédéral et des organisations paysannes.

L'absence d'échanges entre citoyens et agriculteurs a ceci de pernicieux que le paysage agricole est valorisé pour lui-même mais pas du tout le travail qui est nécessaire pour le produire. Cet oubli – qu'Augustin Berque nomme forclusion (2005) – pousse à croire que le paysage existe « naturellement » alors même que sa persistance en tant que paysage ouvert non urbanisé exige le travail du paysan.

Pour dépasser la simple juxtaposition et parvenir à la mise en œuvre d'une véritable agriculture urbaine (Donadieu et Fleury, 2007), des échanges doivent exister entre ville et agriculture, des relations doivent se tisser entre citoyens et agriculteurs. Ces échanges constituent une manière de redonner consistance à la proximité territoriale. Plusieurs pistes sont possibles. Les actions menées en France sous l'égide de l'association Terres en villes fournissent nombres d'exemples de partenariats réussis entre agglomérations et agriculture (Ruegg, Salomon Cavin, 2008).

Depuis 1991, le canton de Genève a mis par exemple en place des réseaux agro-environnementaux qui visent à la fois à assurer la pérennité de l'activité agricole dans le canton et la protection des paysages et de la biodiversité. L'objectif affiché est de faire valoir les externalités positives de l'agriculture auprès de la population.

Le concept de souveraineté alimentaire, également promu par le canton et qui consiste à promouvoir l'autosuffisance alimentaire et à s'en remettre aux importations seulement en deuxième recours, pourrait bien fédérer des initiatives permettant de « reterritorialiser » l'agriculture (Ruegg, 2008). Se démarquant de la visée réactionnaire et protectionniste attachée historiquement au principe d'autosuffisance alimentaire, la souveraineté alimentaire fait référence au commerce équitable, à l'agriculture de proximité et à l'atténuation de la pression exercée par les activités humaines sur la planète (La Revue durable, 2003). Il ne s'agit pas ici d'en faire l'apologie mais de relever que ce concept donne sens à la proximité territoriale. La souveraineté alimentaire invite à la fois à revenir sur la question du juste prix des produits et des aménités fournies par l'agriculture et à proposer que les paysans et les consommateurs négocient ensemble, à une échelle territoriale locale ou régionale ce que pourrait être un juste prix.

Ce concept est nommément cité dans la nouvelle législation genevoise sur la promotion de l'agriculture (art. 5 al.1 RGePA). Tout en s'inscrivant dans les principes du développement durable, la loi vise à « promouvoir une

agriculture rémunératrice (...) respectueuse de l'environnement et répondant aux normes sociales et aux besoins du marché et de la population » (art.1, al.1 LGePA) et à « favoriser les liens entre ville et campagne dans une perspective de plus grande proximité » (art. 1, al.2). Elle soutient également « les mesures visant à favoriser les connaissances et l'éducation de la population en matière d'agriculture genevoise » (art.9, al. 1). Le label « Genève Région – Terre Avenir », dont le canton est propriétaire, constitue une application directe de cette loi. Son but déclaré est de favoriser le rapprochement des paysans et des citoyens et le raccourcissement des circuits d'approvisionnement. Autres exemples, les projets d'agriculture contractuelle de proximité, comme « l'Affaire TourneRêve », comprennent pour l'essentiel la vente de produits agricoles dans des circuits courts et la fourniture de services dans le domaine du tourisme rural.

Un « projet agricole d'agglomération » dans le prolongement des objectifs pour l'agriculture du projet d'agglomération franco-valdo genevois est actuellement en discussion. Il semble particulièrement révélateur d'une nouvelle dynamique de collaboration entre acteurs agricoles et acteurs de l'urbanisme.

Ces actions, qui ne recouvrent évidemment qu'une partie de l'activité agricole du canton, constituent des illustrations probantes de lieux de médiations entre agriculteurs et consommateurs urbains qui permettent d'ancrer localement l'agriculture. Le maintien durable d'une activité agricole susceptible de garantir la pérennité de la ceinture verte passe selon nous par de tels lieux qui permettent de retisser des liens entre deux mondes presque entrelacés qui ont pourtant fini par s'ignorer.

BIBLIOGRAPHIE

Berque A. (2005) « La forclusion du travail médial », *L'Espace Géographique*, 1(85), pp. 81-90.

Comité régional franco-valdo-genevois (2006) *Diagnostic de l'espace agricole transfrontalier franc-valdo-genevois*, juin 2006.

Fleury A., Donadieu P. (1997) « De l'agriculture périurbaine à l'agriculture urbaine », *Le Courrier de l'environnement*, 31 (Document de 15 pages disponible sur internet à l'adresse : www.inra.fr/dpenv/fleurc31.htm – consulté le 6 février 2009).

La Revue durable (2003) « Agriculture : de la nécessité des peuples de se nourrir eux-mêmes », *La Revue durable*, 6, pp. 11-62 (dossier).

Office fédéral de l'agriculture (2005) *Politique agricole 2011, évolution future de la politique agricole*, dossier de consultation, Berne, 14 septembre 2005.

Projet d'agglomérations franco-valdo-genevois (2009), *Analyse des impacts du projet d'agglomération sur l'agriculture*, Rapport d'étape, Cahier 13.1, juin 2009.

République et canton de Genève (2001), Plan directeur cantonal - schéma directeur cantonal- fiche 2.04 : extensions urbaines dans la zone agricole, Genève.

Ruegg, J. (2008), « Incontournable dimension territoriale », In: Organisation et Territoire: Nouvelle ruralité territorialisée, 17, 1, pp. 11-17.

Ruegg J., Salomon Cavin J. (2008) « Maîtriser l'étalement urbain : de la stratégie agricole au pas de deux ville-campagne », Monteventi Weber L., Deschenaux C., Tranda-Pittion M. (éds.), Campagne-ville : le pas de deux ; enjeux et opportunités des recompositions territoriales, publié par Monteventi Weber L., PPUR, Lausanne.