

Maîtriser l'étalement urbain : de la stratégie agricole au pas de deux ville-campagne

Jean Ruegg et Joëlle Salomon Cavin – IPTEH – UNILausanne

1. INTRODUCTION

La question de la maîtrise de l'expansion urbaine constitue depuis longtemps une préoccupation majeure de l'aménagement du territoire, au moins depuis que la ville européenne n'est plus contenue dans ses remparts. Le défi est de réussir à définir des mesures suffisamment souples pour être compatibles avec des exigences de long terme et suffisamment rigides pour permettre de répondre à l'objectif initial de la préservation du sol. Les nouvelles préoccupations liées au développement durable confirment l'actualité de ce défi. Elles demandent une protection stricte des ressources rares et non reproductibles. La préservation du sol continue donc bien à être une exigence essentielle. Toutefois, elle ne peut être décrétée unilatéralement. Le développement durable suppose une volonté d'assurer la qualité des territoires, étant entendu que cette qualité implique l'adhésion des habitants/citoyens à des projets partagés socialement acceptables, économiquement viables et écologiquement satisfaisants.

Depuis la fin du XIX^e siècle, différentes stratégies ont été imaginées et mises en œuvre pour maîtriser l'expansion urbaine. Leur succès est relatif. Mentionnons par exemple les villes linéaires couplées aux réseaux des transports (publics si possible), les villes nouvelles anglaises issues du concept de cité jardin développé par Ebenezer Howard, les ceintures vertes enserrant les villes et conçues comme une zone tampon où les constructions sont strictement réglementées (Dubois-Taine 2004), le développement en doigts de gant de certaines villes du nord de l'Europe (Joergensen 2004), les villes nouvelles françaises réalisées notamment pour contenir Paris (Murard et Fourquet 2004) ou, plus proche de nous, les tentatives pour favoriser la construction de la ville sur elle-même (*Stadtentwicklung nach innen*), les propositions pour taxer la consommation de sol ou le projet de l'ARE (Office fédéral du développement territorial) de contingenter les zones à bâtir (ARE 2005). Dans tous les cas, ces stratégies ne parviennent pas véritablement à juguler l'expansion urbaine.

Dans cet article, nous revenons, en première partie, sur les actions développées en Suisse pour limiter l'étalement urbain. Dans le prolongement de ce que nous venons d'énoncer, nous constatons que de nombreux spécialistes tablent sur la capacité auto-régulatrice des villes. La responsabilité de s'auto-limiter leur reviendrait à elles seules. Notre argument s'écartere de cette perspective. Nous mettons plutôt en exergue la nécessité de pouvoir s'appuyer sur des projets concurrents susceptibles de contrecarrer les forces qui tendent à l'urbanisation. Depuis l'entrée en vigueur de la LAT (loi fédérale sur l'aménagement du territoire) en 1979, nous estimons que l'agriculture a exercé cette fonction. Cependant la réorientation de la politique agricole, qui intervient dès le début des années 1990, nous semble susceptible de remettre ce rôle en question. Il n'est plus certain que le milieu des aménagistes puisse encore longtemps compter sur le soutien des agriculteurs pour œuvrer contre l'étalement urbain. De nouveaux dispositifs pourraient s'avérer nécessaires. Pour alimenter cette réflexion, des stratégies novatrices développées en Grande-Bretagne et en France sont présentées en deuxième partie. Ces exemples ont comme point commun de spéculer sur l'existence d'intérêts mutuels, émanant des milieux urbanisés et non urbanisés, à limiter l'étalement urbain. Ils participent ainsi à l'émergence d'un pas de deux entre la ville et la campagne.

2. CONVERGENCE ENTRE AMENAGEMENT ET AGRICULTURE

L'entrée en vigueur de la LAT consacre une convergence historique entre les objectifs de l'aménagement du territoire et de la politique agricole. La première doit instaurer une séparation stricte entre zones à bâtir et zones de non bâtir tandis que la seconde doit contribuer à une agriculture forte en assurant la viabilité économique des exploitations agricoles. Ainsi les zones agricoles sont définies selon des critères propres à l'économie agricole (art. 16 LAT) et non pas comme des zones d'urbanisation future. Entre 1980 et 2000, grosso modo, cet arrangement porte ses fruits. L'agriculture résiste relativement bien à la poussée de l'urbanisation. La construction en zones agricoles est contenue. Les autorisations pour de nouveaux bâtiments agricoles sont accordées avec parcimonie et la réaffectation des volumes bâtis à des fins non agricoles est traitée d'une manière restrictive. Mais cette situation est conjoncturelle. Pour bien la comprendre, il faut revenir à la loi sur l'agriculture de 1951. Cette dernière permet de mettre en place une politique qui associe le maintien d'une agriculture forte à la volonté de préserver une auto-suffisance alimentaire en cas de fermeture des frontières (principe relevant de la défense nationale). Or le maintien d'une agriculture forte passe par la définition d'un revenu paysan décent qui sera obtenu par un soutien de la Confédération qui garantit les prix à la production. L'introduction de la LAT est intéressante pour les milieux agricoles. Grâce à l'obligation faite aux autorités compétentes de définir des zones agricoles (art. 16 LAT), cette loi leur permet de protéger la terre qui est à la fois un outil de travail et un médiateur pour accéder aux subventions fédérales. La quantité des biens agricoles produits influence directement la hauteur du revenu paysan. Par conséquent, il est dans l'intérêt des milieux agricoles d'améliorer la productivité des terres et de maintenir en culture les plus grandes surfaces possibles. Ce faisant les milieux agricoles jouent, certes indirectement, un rôle important pour contrecarrer l'expansion urbaine. Nous prétendons même qu'ils assurent, presque à leur insu, la tâche de contenir l'urbanisation.

Mais, cette convergence d'intérêts entre milieux agricoles et milieux de l'aménagement s'estompe, pour des raisons qui leur échappent d'ailleurs en partie. Sous la pression des consommateurs à l'interne et surtout des forces visant à supprimer le protectionnisme agricole à l'externe, la politique agricole doit changer d'orientation dès le début des années 1990. Cette réorientation est consacrée par la nouvelle loi sur l'agriculture de 1998 qui encourage la constitution d'exploitations capables de produire à des coûts qui les rendent concurrentielles sur le marché international, l'introduction de paiements directs pour la réalisation de tâches de nature écologique et l'appui à la réalisation d'activités accessoires en zones agricoles. La nouvelle politique agricole introduit une révolution dans la manière de définir la substance même de l'agriculture. A une agriculture monofonctionnelle fondée sur un mode de production qui est tributaire du sol succède une agriculture multifonctionnelle valorisant le produit. Mais un tel changement implique un assouplissement du régime prévalant dans les zones agricoles. Même s'ils ne disposent plus d'un aussi large soutien politique et social que dans les années de l'après-guerre, les agriculteurs vont être suivi par le peuple suisse qui, en février 1999, accepte une révision de la LAT. Rattachée longtemps au seul secteur primaire, l'agriculture peut désormais intégrer des activités des secteurs secondaires (transformation des denrées alimentaires sur l'exploitation, réalisation d'une agriculture semi-industrielle dans des zones agricoles spécialisées) et tertiaires (promotion de la vente directe et du tourisme rural).

Cette restructuration est importante. Comparativement à la période 1980-2000, elle signifie que les projets liés à la nouvelle orientation agricole sont moins directement associés aux objectifs de la préservation du sol. Partant, il devient plus risqué de tabler sur un maintien de l'intérêt de l'agriculture à contenir l'extension du bâti. Avec la nouvelle politique agricole, les milieux agricoles ont eux aussi tendance à devenir des acteurs du bâti en zones agricoles (nouvelles écuries, halles d'engraissement, aménagement pour le tourisme à la ferme ou la vente directe).

En outre, au vu de leur structure démographique défavorable, rien ne permet de garantir qu'ils seront longtemps en mesure d'occuper les nouvelles constructions. Dans cette nouvelle configuration, nous ne pouvons exclure que la consommation du sol en dehors des zones à bâtir augmente à l'avenir ce qui mettrait en difficulté tout effort de limiter l'expansion urbaine.

Chez Raffestin (1986) toute limite est le fruit d'une négociation quasi permanente entre des projets distincts d'utilisation du sol. Son existence traduit donc un certain équilibre – jamais acquis – entre des projets qui se trouvent de part et d'autre de la limite. Pour mesurer la viabilité d'une limite, il est donc indispensable de se préoccuper de la pérennité de projets qui visent justement et durablement à maintenir libre de construction des territoires qui se trouvent au-delà de la limite des zones à bâtir. Or si, comme nous le suggérons, la volonté des agriculteurs à poursuivre des activités susceptibles de contrecarrer l'urbanisation s'effrite, il est alors nécessaire de s'interroger sur l'existence d'éventuelles alternatives. Dans cette perspective, il nous paraît alors intéressant de nous intéresser à deux initiatives qui sont susceptibles de renouveler nos approches pour lutter contre l'étalement urbain.

3. NOUVELLES APPROCHES, NOUVEAUX PARTENARIATS

Dans les lignes qui suivent, nous faisons référence à deux exemples étrangers. Ils offrent des pistes de réflexion intéressantes pour le contexte suisse aussi. Le premier montre l'évolution de la stratégie d'une organisation de protection des milieux ruraux en Angleterre qui, en définitive, va changer son regard sur la ville. Le deuxième expose un partenariat inédit entre acteurs urbains et ruraux mis en place en France afin de pérenniser l'agriculture périurbaine.

3.1 Une nouvelle approche de l'urbanisation : la CPRE

La Campaign to Protect Rural England (CPRE) est une organisation de protection de l'Angleterre rurale fondée en 1926 dans le but de lutter contre l'envahissement des campagnes anglaises par l'urbanisation. L'un de ses fondateurs n'est autre que Patrick Abercrombie, l'un des pères de l'aménagement du territoire dans ce pays.

Le champ d'action de cette organisation se limite pendant longtemps presque exclusivement au milieu rural et en particuliers à la protection des espaces agricoles. Pourtant, à partir du milieu des années 1990, elle se lance dans de nouveaux modes d'intervention destinés au milieu urbain (Salomon Cavin, 2006). « Urban footprints » (CPRE, 1994) est une campagne lancée par la CPRE pour sensibiliser l'opinion à l'empreinte écologique de la ville. Elle vise à présenter un ensemble de solutions susceptibles de la limiter. Parmi ses propositions, elle met en avant la promotion d'un urbanisme de qualité qu'elle présente comme un moyen pour limiter à long terme l'exode urbain et la pression de l'urbanisation sur les zones agricoles. Dans le prolongement de ce message, diverses campagnes qui vantent les mérites de la vie en ville sont lancées (CPRE, 1998 ; CPRE, 1999). L'objectif est de convaincre qu'un environnement urbain de qualité, offrant des conditions de logement attrayantes, constitue une véritable alternative à la vie à la campagne.

Ces discours sur la ville illustrent un véritable changement de paradigme au sein de cette organisation. Son approche traditionnelle était de considérer l'urbanisation comme un phénomène nuisible, contre lequel il fallait lutter. Les zones rurales étaient désignées comme les principales victimes de cette agression urbaine. Dans une ancienne publication, la CPRE compare son action à celle d'un sauveur qui, tel Saint-Georges, le saint patron de l'Angleterre, défend la campagne anglaise contre le dragon de l'urbanisation, dragon qui ne laisse sur son passage que laideur et pollution (fig. 1). Sa nouvelle approche attribue à l'urbanisation un rôle pratiquement inversé. Sous certaines conditions qualitatives, elle doit assurer le sauvetage de la campagne anglaise en attirant la population à elle (Salomon Cavin, 2006).

Cette nouvelle approche de la relation ville-campagne correspond également à une nouvelle vision de l'aménagement du territoire. Dans l'approche traditionnelle, la solution préconisée par la CPRE était la séparation pure et simple des zones urbaines et rurales. Les premières pouvaient être ouvertes à l'urbanisation alors que les secondes devaient être protégées au maximum. Le *Town and Country Planning Act* de 1947, pour lequel Patrick Abercrombie a beaucoup œuvré, s'inscrit parfaitement dans cette logique. Cet instrument, fondé sur une séparation stricte entre les différentes zones, est assez similaire dans son principe à ce qui existe en Suisse. Il n'a pas été un frein suffisamment efficace pour limiter l'étalement urbain qui s'est poursuivi de plus bel par la suite (voir notamment Hall et al., 1973). Face à cet échec, la nouvelle approche développée par la CPRE met beaucoup plus l'accent sur les relations entre territoires. Elle prône une stratégie globale d'aménagement du territoire qui comprend

non seulement la protection des zones rurales mais également la promotion de la qualité de vie en ville. Cette stratégie « par le dehors » et « par le dedans » vise à la fois à rendre difficile les nouveaux développements en zones rurales et à renforcer l'attractivité urbaine.

L'action de la CPRE illustre une tendance générale des associations de protection de l'environnement en Angleterre à se tourner vers des approches territoriales globales qui ne séparent plus problématiques urbaines et rurales ou environnementales mais tentent de les inscrire dans un réseau complexe d'interrelations (Lowe et Murdoch, 2003). Peut-on observer la même évolution en Suisse ? Il est encore trop tôt pour le dire même si des indices peuvent le laisser supposer. L'association « Pro Natura », semble en effet avoir quitté récemment le seul point de vue environnemental pour se préoccuper également de questions urbaines. Dans une publication récente (Pro Natura, 2005 : 3), elle propose ainsi que « l'attractivité de l'habitat urbain soit rehaussée afin de limiter la pression sur les ceintures vertes ». Reste à comprendre comment Pro Natura se propose de mettre en œuvre cet objectif d'une manière concrète et s'il illustre une évolution de la posture traditionnellement défensive de l'association face à l'étalement urbain.

3.2 Un partenariat novateur : Terres en villes

La deuxième piste est également issue du domaine associatif. Elle s'inscrit cette fois-ci dans le contexte français. « Terres en villes » est une association créée en 2000 dans le but de promouvoir et de protéger l'agriculture et l'activité forestière dans les zones périurbaines¹.

Pour remplir cet objectif dans un champ d'action qui se situe à mi-chemin entre la ville et la campagne Terres en villes a créé un lieu de gouvernance original : elle associe élus politiques des agglomérations urbaines (communauté urbaine ou communauté d'agglomération) et élus socioprofessionnels des chambres d'agriculture. Chaque agglomération membre de Terres en Villes est ainsi représentée conjointement par des membres des deux instances lesquelles doivent s'engager dans un partenariat et dans la mise en place d'actions en faveur de l'agriculture périurbaine. Cette configuration est intéressante parce qu'elle favorise des projets aux seins desquels les intérêts des représentants de la ville et de la campagne doivent trouver place.

Les domaines d'intervention de Terres en villes sont principalement :

- la constitution d'une banque d'expériences rassemblant les bonnes pratiques en matière de gestion de territoires non bâtis en zones périurbaines (terres agricoles, forêt et autres espaces ouverts) ; Ces expériences concernent des domaines comme la gouvernance territoriale, les politiques agriurbaines et leurs organisations, la planification urbaine et la gestion concertée des espaces ouverts, l'économie agricole et les circuits courts.
- l'identification d'actions incitatives en faveur de l'approvisionnement alimentaire des agglomérations et le développement de circuits courts de distribution ;
- la participation à différentes actions, à l'échelle des SCOT (schémas de cohérence territoriale) essentiellement, favorisant la prise en compte de l'agriculture dans la planification urbaine (travaux de recherche, organisation de débats, par exemple).

Une illustration du type de projet que soutient cette association est par exemple « le triangle vert des villes maraîchères du Hurepoix² ». Le périmètre de ce projet est situé sur le plateau de Saclay à 20 kilomètres au sud de Paris. Soumis à une très forte pression foncière (proximité de la capitale mais également du Centre d'envergure européenne de Massy-Orly, de l'autoroute A10) cet espace demeure encore largement ouvert ; la zone agricole et la zone forestière représentent respectivement 40 et 26% de son territoire. Le Triangle vert (fig. 2) réunit en une

¹ www.terresenvilles.org. Quinze agglomérations françaises en actuellement membres de ce réseau (par exemple Lyon, Grenoble, Lille, Toulouse, Rennes et Nantes) et la Région Ile de France y est associée.

² <http://trianglevert.org>

association 6 communes et les exploitants agricoles intéressés. Ce projet met parfaitement en exergue, en tout cas sur le principe, une volonté de concilier les intérêts de la ville et de la campagne. Du côté de la ville, les surfaces agricole ne représentent pas uniquement des réserves foncières en attente de l'urbanisation mais également un espace auquel on attribue un rôle actif dans la planification: limitation de l'étalement parisien, préservation et mise en réseau des espaces naturels et également entretien du patrimoine paysager traditionnel du Bassin parisien. Du côté de la campagne, la proximité de la ville n'est plus seulement une menace pour l'espace et l'activité agricoles mais doit constituer également une source d'amélioration des conditions du travail agricole et la création de débouchés. Dans le cas du Triangle vert, le projet implique la pérennisation d'exploitations par la maîtrise du foncier et de la destination agricole du terrain. De multiples instruments sont actuellement mobilisés pour y parvenir³. La proximité urbaine constitue également un moyen de rétablir des circuits de proximité pour écouler les produits agricoles (association les Potagers de Marcoussi). Le rétablissement de marchés de proximité viables financièrement pour les producteurs est un moyen décisif pour pérenniser l'activité agricole dans ces zones.

Ce type de stratégie nécessite, comme le soulignent les participants à un atelier organisé par Terres en ville (Terres en villes, 2006), un véritable « changement culturel aussi bien du côté du monde agricole que de celui des élus politiques des agglomérations ». Cette « hybridation des logiques » est présentée comme la clé de la réussite des projets que soutient Terres en Villes. Pour les représentants agricoles, il s'agit de sortir d'une logique sectorielle sans vision territoriale et d'intégrer la demande urbaine dans la définition de son projet économique. L'effort environnemental mais aussi le partage de l'espace (même cultivé) entre agriculteurs et citoyens sont des objectifs récurrents des projets que promeut l'association. Au sein du Triangle vert, cela implique une certaine ouverture des espaces cultivés à la promenade et le développement d'initiatives pour familiariser le public avec l'activité agricole (sentiers découvertes). Pour les acteurs urbains, l'enjeu est d'acquérir de réelles compétences en matière agricole et pouvoir proposer des solutions viables, non seulement en termes fonciers mais également en matière de type de production et d'écoulement de celle-ci. Dans le cas du Triangle Vert, nous avons pu constater que les urbanistes en charge du projet d'aménagement ont manifestement intégrés des données plus communément réservées à l'agronomie pour concevoir la planification régionale (amélioration du drainage, de l'irrigation, des circulations des engins agricoles, de l'accessibilité aux parcelles).

L'action de Terres en ville est amenée à se développer car comme le souligne une étude récente effectuée dans le contexte français (Bertrand et al 2006) l'agriculture tend à apparaître comme un instrument incontournable, à moyen et long terme, d'un aménagement urbain maîtrisé.

4. CONCLUSION

Les deux exemples présentés ont en commun la mise en œuvre de stratégies qui intègrent à la fois ville et campagne pour limiter l'étalement urbain renouvelant ainsi le principe d'opposition entre urbanisation et protection. En effet, alors que le zonage agricole tel qu'il est pratiqué en Suisse pour limiter l'étalement favorise une logique d'aménagement partielle et défensive, ces nouvelles stratégies en faveur d'un usage économe du sol invitent à faire se rencontrer les intérêts issus à la fois des milieux urbanisés et des milieux non urbanisés.

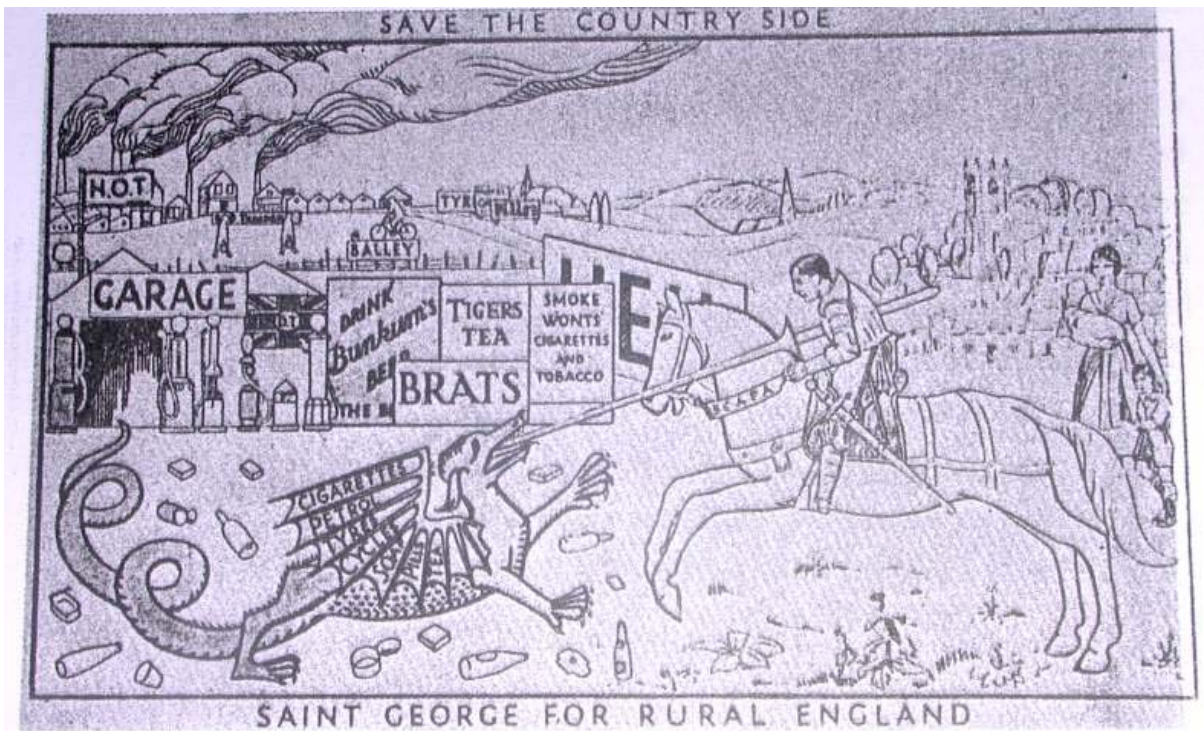
On a sans doute là des pistes intéressantes même s'il faut être conscient que leur mise en œuvre est problématique. Dans le cas de la CPRE, la stratégie pro urbaine de l'association se heurte à un ennemi de taille que sont préjugés anti-urbains (Salomon Cavin, 2006). Les projets agri-urbains se heurtent eux au décalage entre projets et visions des acteurs de la planification urbaine et pratiques effectives des agriculteurs (Bertrand et al, 2006).

³ Zone d'activité agricoles (ZAA) reconnaissant l'espace agricole nécessaire pour l'exercice d'une activité économique viable, zones d'agriculture protégée (ZAP) garantissant par arrêté préfectoral la vocation agricole des terres et la viabilité des exploitations dans le temps, Périmètre régional d'intervention foncière (PRIF) qui permet la maîtrise du foncier. La SAFER (sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural) interviennent dans les transactions foncières et les baux à long terme.

Malgré les limites des exemples présentés, nous posons comme hypothèse que, face à l'échec des instruments traditionnels de lutte contre l'étalement urbain la réalisation de l'objectif d'utilisation mesurée du sol passe par la mise en œuvre de stratégies qui intègrent les intérêts des espaces bâtis et non bâtis.

5. BIBLIOGRAPHIE

- ARE. 2005. *Rapport 2005 sur le développement territorial*. Berne : ODT.
- BERTRAND N., SOUCHARD N., ROUSIER N., MARTIN S., MICHEELS M-C. 2006. Quelle contribution de l'agriculture périurbaine à la construction des nouveaux territoires : consensus ou tensions. *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* 3 : 330-348.
- CPRE. 1994. *Urban footprints*. London : CPRE.
- CPRE. 1998. *Going to town*. London : CPRE.
- CPRE. 1999. *Room to live, Places for people*. London : CPRE.
- DUBOIS-TAINE G. et al. 2004. *From Helsinki to Nicosia: eleven case studies & synthesis*. Paris: PUCA and COST C10.
- HALL P., GRACEY H., DREWETT R., THOMAS R. 1973. *The containment of urban England*, vol. 2. London : Georges Allen and Unwin Ltd.
- JOERGENSEN J. 2004. Copenhagen: Evolution of the Finger Structure. In *From Helsinki to Nicosia: Eleven Case Studies and Synthesis*, ed. by G. Dubois-Taine : pages à compléter. Paris: PUCA et COST C10
- LOWE P., MURDOCH J. 2003. The preservationist paradox : modernism, environmentalism and the politics of spatial division. *Transactions of the Institute of British Geographers* 28 : 318-332.
- MURARD L., FOURQUET F. (eds). 2004. *La naissance des villes nouvelles, anatomie d'une décision (1961-1969)*. Paris : Presses Ponts et Chaussées.
- PEISSEL G. 2004. Y grenoblois, "gestion concertée": la nature en partage. *Urbanisme* 338 : 56-58.
- PRO NATURA. 2005. *Point de vue : milieu bâti et paysage*. Bâle : Steudler Press.
- SALOMON CAVIN J. 2006. La ville au secours de la campagne : la politique urbaine d'une organisation de protection de l'Angleterre rurale. *Espaces et Sociétés* 126 : 141-158.
- RAFFESTIN C. 1986. Eléments pour une théorie de la frontière. *Diogène* 134 :3-21
- TERRES EN VILLES. 2006. Agriculture et SCOT. A la recherche des bonnes pratiques. Compte-rendu des ateliers de Toulouse, 29 novembre 2005. Angers (14 mars 2006).



5 'Save the Countryside: Saint George for Rural England'. Postcard issued by the Council for the Preservation of Rural England, 1928.

Illustration 1 : source Matless D, 1998, *Landscape and Englishness*, Reaktions books Ltd, London.



Illustration 2 : Panneaux de sensibilisation marquant l'entrée dans les espaces ruraux du Triangle vert.

Source : <http://www.trianglevert.org/>