

L'agriculture dans la ville, projet urbain ?

Introduction

La campagne est une tradition de l'Europe occidentale. La richesse des villes et les paysages pittoresques de la région ont favorisé une culture citadine de la *campagne*, vision hédoniste de la vie rurale, bien éloignée du travail paysan ; en font preuve les innombrables villégiatures rurales (château jadis, ferme moderne), les guinguettes et la peinture paysagiste. De longue date, se sont ainsi côtoyées sur le même espace deux sociétés, l'une agricole et productrice des formes de l'espace, l'autre citadine, porteuse de la culture du paysage.

En maintenant stable le temps moyen de déplacement, l'amélioration des transports après 1960 a permis d'unifier la villégiature rurale et l'habitat urbain et engendré ce que les géographes urbains ont appelé :

- la seconde couronne, lieu de la *périurbanisation* dans un espace rural désorganisé, contigu de la première couronne ou banlieue;
- la troisième couronne, lieu de la *rurbanisation* dans l'espace rural plus lointain, relativement intact.

La planification urbaine, expression spatiale du projet social, se trouve alors face à la question de l'espace ouvert : comment sera-t-il géré ?

L'agriculture occupe une grande part de cet espace rural ; mais est-ce cela qui attire les citadins ? Ces nouveaux habitants entendent évidemment vivre en citadins dans ce nouveau site, tout en affirmant vouloir en conserver l'identité. Cependant, l'agriculture n'y est tolérée qu'à la condition de se faire discrète : les vieilles pierres d'anciennes fermes, mais pas le bâti moderne, les odeurs des champs sans celle du fumier ou du lisier, le travail des champs sans le bruit, etc.. C'est la possibilité effective qu'a l'agriculture moderne d'être aussi une infrastructure verte de la ville qui va être discuté dans le contexte parisien, en comparant la planification urbaine au développement des territoires locaux.

L'évolution des instruments de planification

Jusqu'en 1960, la ville et seulement la ville

C'est dans les années 60 que les pouvoirs publics d'Ile-de-France sont passés de documents essentiellement descriptifs du plan urbain à des documents de planification. Le premier SDRIF¹ (le PADOG, Plan d'Aménagement et D'Organisation Générale de la région parisienne) a été conçu en 1965 au plus fort de l'étalement urbain engendré par l'automobile. Il traite essentiellement des transports régionaux, ferrés ou autoroutiers, et des villes nouvelles, mises en place à la fin des années 60 pour décongestionner la capitale.

Jusqu'alors, la ville se construit en continuité sur les espaces ouverts, réputés *vides*, quelque soit leur usage sauf classement de site. Faite au gré des initiatives individuelles ou de promoteurs, publics ou privés, et de règles locales d'urbanisme, la ville relève de fait du modèle du *doigt de gant* (urbanisation le long des axes bien desservis) ou de la *ville diffuse*, selon la localisation par rapport à la ville centre. La rente foncière est un des principaux moteurs de l'évolution urbaine. Outre qu'elle est inscrite dans les mœurs, elle paraît bénéfique au plus grand nombre, y compris aux agriculteurs, usagers de l'espace ouvert : elle signifie pour eux, entre autres des possibilités de financement de l'exploitation agricole pour intensification ou délocalisation ; c'est aussi pour eux le capital traditionnel de retraite.

¹ Schéma directeur de la région Ile-de-France ; on a retenu ce seul qualificatif, alors que, selon l'époque, il a légèrement varié.

Après 1960, émergence de la valeur urbaine de l'espace ouvert

De nouvelles conceptions de la vie urbaine, et donc de la ville vont se développer et poser la question nouvelle de l'espace ouvert et de son accessibilité au public.

Au début des années 60, la révolution environnementale qui éclate aux Etats-Unis va donner à la *nature* une valeur sociale cardinale. Est-ce là l'origine de la prégnance de la nature dans le discours aménagiste des années 70 ? En effet, la première grande loi d'urbanisme, la loi d'orientation foncière de 1967, distingue le naturel de l'urbain². Cette préoccupation devient enjeu politique avec la création des *zones naturelles d'équilibre* (ZNE) en 1975. Tous les mots sont importants : la ville ne peut plus être réduite au seul tissu bâti, qui a besoin d'être *équilibré* par la nature. En Ile-de-France, un nouveau mot d'ordre apparaît : *cesser d'éloigner le parisien de la campagne*. C'est la traduction locale d'un processus propre aux pays développés qui prennent ainsi conscience des inconvénients de l'étalement urbain sur le fonctionnement social et de la nécessité d'espaces non bâtis. Mais qu'est donc cette campagne, dont les représentations citadines de la *campagne* se situent entre la ruralité agricole, inhérente à la culture française et ouest européenne et la *nature*, qui appartient plutôt à la tradition nord américaine ?

Le second SDRIF de 1976 va entériner ce principe en séparant les nouveaux ensembles urbains de la périphérie de Paris par des *zones vertes de discontinuité*. Deux familles de systèmes en font partie :

- Les écosystèmes naturels que la loi définit et protège de plus en plus ; peu à peu se mettent en place des principes pour leur gestion durable dans le contexte urbain.
- Les *récréosystèmes*³, limité à la forêt, qui n'est plus guère considérée comme un agrosystème producteur de bois ou comme un lieu socialement réservé de chasse, mais comme ouverte au loisir public et dédiée à la sécurité d'écosystèmes naturels fragiles.

Par contre, l'agriculture, dont les marchés ont pris une dimension internationale, ne participe pas de cette fonction ; elle est réputée activité économique, qui doit se développer en sécurité dans son espace privé, à l'instar de toute activité dans une zone spécialisée. A l'époque, l'agriculture moderne a une valeur positive dans l'opinion (les exportations agricoles financent la facture pétrolière, peut-on lire), mais son développement s'inscrit dans le champ des grandes filières internationales. Même la production maraîchère n'est plus périurbaine, sauf dans l'imaginaire collectif. Corollairement, l'appartenance de l'agriculture au système des espaces ouverts des villes est très loin de faire l'unanimité : pour beaucoup, l'agriculture contemporaine n'est pas nature. La recherche d'une *agriculture naturelle*, oxymore révélateur, montre un monde citadin porteur de ses propres représentations et très éloigné de la réalité agricole contemporaine.

Au cours des années 80, on prend conscience de la fragilité des espaces ouverts aux franges urbaines des ZNE ; avec les années 90, l'agriculture entre dans le champ urbain. Aussi, le SDRIF de 1994 va-t-il être plus précis dans ses prescriptions. Entre des zones agricoles et forestières et des zones à urbaniser, il définit des zones à urbaniser partiellement (60 % de la surface) en deux étapes : 30 % à mi parcours du SDRIF et 30 % à la fin ; leur présentation hachurée les font qualifier pittoresquement de zones *pyjama*. Les 40 % restant doivent être réservé au vert. Ces dispositions devaient offrir des perspectives acceptables pour l'agriculture.

La ceinture verte

A la marge urbaine des ZNE, le SDRIF introduit le concept de *Ceinture Verte*, où l'ensemble des espaces forestiers et agricoles, développé dans un anneau de 20 km d'épaisseur et couvrant 2700 km², concourt à former *le cadre vert et paysager* du noyau urbain central (300 km², 5 millions d'habitants). La ceinture verte répond à des attendus précis : s'opposer à l'étalement urbain et constituer une aire de détente pour les citadins. Ce faisant, elle établit l'espace cultivé comme *multifonctionnel* que les pouvoirs publics sont requis de garantir ; le Conseil d'Etat adopte un arrêté qui oblige les documents de rang inférieur à se conformer aux prescriptions du schéma régional. Des principes innovants de conduite sont adoptés vis-à-vis de l'agriculture, certains clairs (sécurité foncière et lutte contre le *mitage*, encouragement aux jardins familiaux), d'autres plus flous

² Les documents locaux d'urbanisme désignent les espaces non bâtis par la lettre N, *naturel*, en opposition aux espaces bâtis, notés U, *urbain* ; ce n'est qu'en 2000 qu'apparaîtra le A de *agricole* dans les *Plans Locaux d'Urbanisme*.

³ Ce néologisme à la québécoise exprime l'usage contemporain dominant de la forêt périurbaine.

(l'agriculture est dite *de proximité*) ou peu réalistes (relance de la production de frais que l'évolution économique a fait disparaître).

Nombre d'élus locaux vivent cependant mal cet encadrement régional qui leur paraît néfaste au développement local de leur commune. C'est pourquoi le pouvoir régional cherche à encourager le développement de l'intercommunalité, qui apparaît bien comme un élément de défense du projet vert.

La couronne rurale

La *couronne rurale* est la partie externe des ancienne ZNE (environ 8000 km²). Outre les zones dédiées à l'urbanisation, elles comportent :

- des zones de l'agriculture économique, essentiellement localisées sur les plateaux ;
- des zones de qualité écologique et paysagère, ou d'usage récréatif, souvent localisées en bordures des plateaux.

Les élus locaux restent largement maîtres de l'avenir à la condition d'accepter le développement *modéré* des bourgs et villages. La norme proposée est une croissance démographique moyenne annuelle de 2 à 3 %, soit 50 % sur la durée de validité du SDRIF. L'idée est clairement que l'on pourra ainsi maintenir l'agriculture et de lui faire jouer un rôle de gestion durable de l'espace ouvert périurbain.

Les stratégies de dynamiques des territoires

Le concept de territoire associe un espace à la manière qu'a un groupe social donné de l'habiter, ou, du moins, aux fonctions que le pouvoir politique d'aménagement décide qu'il doit remplir.

Les territoires organisés

L'organisation renvoie à l'existence d'un statut soit revendiqué, négocié et approuvé localement, soit octroyé en application réglementaire.

des projets construits sur la défense de valeurs locales...

Ils concernent des territoires relativement proches de Paris, à 20 ou 30 km des limites de la ville. Ils ont en commun d'avoir été au 18^{ème} et 19^{ème} siècles à la fois des villages ruraux, dont l'agriculture produisait en vallée des produits frais et du vin, et en plateau des céréales, et des lieux de villégiature parisienne. La rurbanisation s'y faisait à un rythme faible et bien contrôlé par la municipalité, en accord avec des dispositions du SDRIF. Les élus, fiers de l'histoire rurale de leur commune et de son identité, la veulent *lieu de rencontre entre les mondes citadin et rural*. Face à un aléa fort, ils ont réagi collectivement par une initiative locale, communale ou intercommunale, et inventé une nouvelle gouvernance locale.

Périgny-sur-Yerres, située au bord du plateau Briard, au dessus de la pittoresque vallée de l'Yerres a brusquement été menacé, en contradiction avec le plan local d'urbanisme, d'un projet d'urbanisation massive au début des années 70 : un promoteur public de logement social acquiert un domaine céréalier, Saint Leu, pour y implanter des milliers de logements. Le maire a réussi à obtenir le retrait du projet ; mais la population a compris que l'espace agricole qu'elle apprécie n'est qu'un *vide urbain* pour les aménageurs et qu'elle devait élaborer un projet lui conférant une réelle signification urbaine. La réponse a consisté en la création de la *zone agro-touristique*, appuyée sur la *multifonctionnalité de l'espace agricole*. L'espace cultivé du nouveau domaine Saint Leu, réorganisé en lotissement maraîcher, est aussi la base foncière d'un parc de campagne. On y dispose :

- Un *sentier de promenade* bordé d'arbres court autour et à travers l'espace maraîcher que rendent cependant inaccessible des haies d'aubépine ;
- Une *maison de l'environnement*, destinée à initier les enfants des villes voisines à la nature et à l'agriculture.

Ce projet a réussi : 25 ans plus tard, la commune, toujours maraîchère, devient le moteur du projet intercommunal du *Plateau Briard*, organisé autour du maintien durable de ses espaces agricoles.

A Vernouillet, en vallée de Seine au nord-ouest, c'est une histoire de reconquête de friche. De nombreux vergers abandonnés ont tourné à la friche, et sont devenus peu à peu des lieux d'abandon social (habitat illégal, insécurité, accumulation de déchets, etc.). suite à des événements brutaux, les nouveaux habitants ont créé une association de défense du cadre de vie qui a pris le pouvoir municipal en 1995, en double opposition aux tenants du développement urbain et de la négligence. La nouvelle équipe a alors élaboré patiemment une charte, signée en 2000 par les élus et les agriculteurs : les premiers promettent de remettre les friches en état agricole (défrichage, protection contre les usages illégaux, restauration d'infrastructure agricole), les seconds s'engagent à les remettre en culture et à respecter *l'environnement et le paysage*. Ce dernier point est assez formel, car personne ne regrettera les friches, symboles de désordre plus que de nature. La pièce maîtresse du programme d'action est une approche originale de la question foncière, car la remise en culture des friches implique l'accord des propriétaires. Si le Code rural les oblige à l'entretien de leur bien, la mise en oeuvre de cette disposition a en fait rencontré deux obstacles :

- Bien qu'ancienne, elle n'a pratiquement jamais été appliquée, ce qui conduit à inventer la jurisprudence ;
- La propriété est extrêmement émiettée, héritage des divisions de génération en génération : on en est arrivé à un découplage quasi total entre propriété et exploitation.

Cette reconquête a été confortée par la mise en oeuvre d'une nouvelle disposition juridique créée en 1998, la *zone agricole protégée*. Une démarche d'intercommunalité a pu s'engager avec des communes voisines.

Le dernier cas concerne quelques communes au sud de l'aéroport d'Orly converties au maraîchage après 1840, qui a renouvelé le paysage rural : une mosaïque de petites parcelles de légumes, des serres et un bâti adapté à leur nouveau métier. Si ce maraîchage a régressé et laissé la place à la céréaliculture et à l'habitat résidentiel, il n'a pas disparu ; quelques maraîchers s'adaptent au contexte urbain par la vente directe (marchés forains, à la ferme), d'autres spécialisent exploitation sur des produits originaux. De nouvelles formes d'agriculture apparaissent, à finalité sociale en faveur de handicapés ou de populations exclues, ou à finalité de loisir (jardins potagers, pâtures à chevaux, petits troupeaux de chèvres ou de moutons, apiculture). Les communes voisines, devenues de véritables villes, voudraient utiliser ces territoires pour satisfaire leurs propres besoins de développement. Les élus de ces *villes maraîchères du Hurepoix* réagissent à cette menace, afin de maintenir leur territoire comme un *triangle vert*, véritable presqu'île verte, dans ce continuum de banlieue. Ils décident en 2000 d'une action politique de restauration de conditions d'exercice de l'agriculture, afin de maintenir le paysage ; une fois restauré, il deviendrait une campagne, véritable infrastructure de développement. Ces élus mettent en place les instruments nécessaires :

- une association élus / agriculteurs, afin de renouer un dialogue rompu de longue date ;
- l'embauche d'un chargé de mission spécialisé ;
- l'adoption d'un programme d'action pour l'agriculture.

... ou mis en forme par des interventions publiques

S'il y a longtemps que le château de Versailles et son parc (dont la reconquête n'est pas encore achevée) sont devenus site classé (disposition qui soumet toute modification à l'avis du Ministre de la Culture), l'ancien parc de chasse du château qui s'étendait dans la plaine de Versailles, ne l'a été qu'en 1998 pour contenir la dynamique d'urbanisation. A ce titre, l'activité agricole a été considérée comme la seule forme d'occupation de l'espace, compatible avec l'histoire des lieux. Cependant, l'administration de tutelle, formée à la protection du patrimoine culturel, préférerait, à défaut d'une agriculture pittoresque inspirée par le *hameau de la Reine*, une agriculture figée dans sa forme d'occupation de l'espace. L'enjeu pour les agriculteurs est alors de faire admettre que l'adaptation de l'agriculture au contexte contemporain est la condition *sine qua non* de réalisation du projet de conservation, et que bloquer tout changement irait en définitive à l'encontre des objectifs. Aussi une nouvelle gouvernance est-elle en train d'émerger, Cette transformation est en cours

Le plateau de Saclay (Cf. article de M. Bouraoui et P. Donadieu) illustre aussi cette forme d'action. Enjoins par les pouvoirs publics de définir une politique claire de conservation, les élus locaux ont adopté un projet de paysage comme fil directeur de leur action et reconnu la nouvelle identité de ce plateau, la *modernité*, portée à la fois par les activités urbaine (recherche et enseignement supérieur) et rurale (l'agriculture céréalière), qui donne aux campus universitaires leur environnement vert et paysager.

Enfin, une troisième forme d'intervention se rencontre dans les franges extérieures des anciennes ZNE, proches des grandes forêts d'Ile-de-France, qui sont durablement protégées de l'urbanisation par l'application du statut de *Parc Naturel Régional* (PNR) sur plus de 1000 km². Ce cadre juridique, fixé une loi en 1967, est pertinent pour des territoires au *patrimoine naturel et culturel* riche, mais menacé, en l'occurrence, par les grands aménagements ou la pression urbaine. Ils sont le fait d'une coopération entre niveaux territoriaux : la décision de création appartient à la Région, le territoire est celui de communes volontaires (par adhésion à sa charte), le label est délivré par l'Etat. Leurs grands enjeux sont la protection du patrimoine, l'aménagement local du territoire (développement économique, social et culturel), l'amélioration de la qualité de la vie et enfin l'accueil, l'éducation et l'information du public. Il y en a trois en Ile-de-France (Haute vallée de Chevreuse, Gâtinais, Vexin français), et bientôt quatre, celui des Trois Forêts étant en préparation. Ces PNR ont de grandes lignes communes de gestion : réhabiliter le patrimoine, développer les produits locaux marqués du sceau du Parc, définir une politique de paysage. Cette dernière peine encore à accepter l'agriculture céréalière, à la fois profondément enracinée dans l'histoire locale, mais étrangère à la culture environnementale tant du ministère de l'environnement, qui a le pouvoir de label que celle des personnels des parcs. L'accord se fait à l'échelle locale par des chartes communales de paysage, négociées entre les acteurs locaux (élus, agriculteurs), porteurs d'un principe de réalité, et les gérants du parc qui défendent la charte du parc.

Et des espaces en crise

A ces nouveaux territoires qui trouvent une alliée efficace de maintien à l'état ouvert dans l'agriculture contemporaine, dès qu'ils en reconnaissent la spécificité d'adaptation, s'opposent ceux qui sont encore dépourvus de projet urbain.

Les villes nouvelles et l'agriculture

Les villes nouvelles ont été un projet de l'Etat, autour de 1970, pour décongestionner Paris et sa proche banlieue ; aussi, un établissement public d'aménagement (EPA) a été chargé de la réalisation de ce projet. L'EPA a alors, avec le concours de l'Etat, acheté de vastes surfaces de terres sur les plateaux céréalières de la Brie, du Vexin et du Hurepoix (de l'ordre de 10 000 ha par ville) puis a engagé le processus de développement. Les agriculteurs, dûment indemnisés au demeurant, n'ont pas été associés à la conception : ces villes devaient être vertes grâce d'une part au voisinage de forêts et d'autre part à une politique résolue d'espaces verts urbains. Cependant, les agriculteurs ont été autorisés à cultiver les terres tant que la construction effective n'a pas été engagée.

Trente ans plus tard, certaines villes n'ont pas eu le développement escompté, notamment Sénart et Marne-la Vallée, et l'agriculture est encore là, toujours seulement tolérée. Mais les rapports de la société locale à la terre ont changé :

- Les habitants ayant vécu et, pour les plus jeunes, grandi dans ce paysage rural commencent à le considérer comme leur ; ils refusent d'autant plus le développement urbain qu'il prend surtout la forme de zones logistiques, qui altèrent fortement l'habitabilité de la ville.
- De jeunes agriculteurs ont commencé d'élaborer de nouveaux projets d'agriculture qui, dans leur esprit, les légitimeront *in situ* : l'agriculture céréalière doit être le paysage des villes nouvelles.

Aussi, le processus d'adoption de l'agriculture comme gérante des espaces ouverts de la ville est en route : stratégie de quelques communes (Jossigny, le *village d'Astérix* de Marne la Vallée), création d'instrument de gouvernance (association *Les Champs de la Ville* à Sénart), mise en scène de l'espace ou de produits (le *pain des champs*), etc.

Cependant, le pouvoir d'aménagement peine à renoncer aux principes d'aménagement des années 70, tout en ne délivrant plus qu'une urbanisation médiocre. Le développement de l'autonomie locale (communauté d'agglomération) va peut-être ouvrir la voie au renouvellement de la pensée urbaine locale avec l'agriculture.

Dans la couronne rurale

Le développement modéré des bourgs et villages a fait long feu, du fait d'évolutions que n'anticipait pas le SDRIF. En effet ce développement avait été évalué en terme démographique. En fait, le développement a été plus soutenu, mais surtout, s'est fait avec une forte consommation d'espace : l'habitat a été surtout pavillonnaire et les zones d'activité, largement dédiées à la logistique, sont très

consommatrices d'espace. A la mi-vie du SDRIF (2003), la totalité de l'espace dédié à l'urbanisation a été utilisé, état qui ne devait être atteint qu'à l'échéance de 2015. De plus, ces bourgs et villages ne disposent guère de l'équipement urbain ni de transports en commun ; aussi la circulation routière s'est-elle beaucoup développée, engendrant une pression latente au développement d'infrastructures viaries.

Il s'ensuit ainsi une érosion et un fractionnement de l'espace agricole, l'agriculture restant largement ignorée. De plus, l'espace agricole résiduel est promis à recevoir les équipements urbains rejetés, à la manière typique de l'ancien périurbain : traitement des déchets, rocadés routières, terrains d'accueil de gens du voyage. Non seulement l'agriculture ne fait pas paysage, mais elle n'est impliquée que dans la fonction de séparation entre ces équipements et la ville. Or, au nom d'une vision superficielle du *principe de précaution*, les produits agricoles obtenus à proximité de ce voisinage sont peu à peu exclus de la consommation humaine : la durabilité de l'agriculture est donc en cause. Or les collectivités locales ne disposent pas de moyens de création de nouveaux espaces verts ont des revenus modestes : leur choix des nouveaux résidents d'habiter loin des villes est moins le fait de leur goût du rural que la conséquence de leur revenu modeste.

Conclusion

On constate donc une évolution convergente intéressante entre les dispositions de la planification urbaine et des initiatives locales tendant à donner sens urbain à l'espace agricole périurbain ; longtemps seulement réserve foncière et non-lieu urbain, il prend de nos jours la valeur remarquable de *campagne urbaine*. La forme urbaine rêvée par les *zones naturelles d'équilibre* est en voie d'être atteinte, et l'agriculture entre dans le projet urbain.

Sans doute, les transformations ne sont-elles pas terminées ; en particulier, il est encore difficile d'interpréter le sens de la couronne rurale, hors PNR, et donc son avenir. On peut en effet considérer qu'elle n'est qu'une soupape de sécurité. Pour beaucoup de ses élus, la campagne est plus loin : hors de la région ou dans les PNR. Ces derniers jouent alors un rôle paradoxal : non pas modèle de développement agri-urbain, mais justification de l'urbanisation médiocre. Mais on peut aussi penser que ces espaces sont les derniers à engager leur mutation vers l'équilibre espace ouvert / espace bâti, vers le modèle généralisé de la ville campagne ; le mouvement de la région Ile-de-France vers *Terres en Villes*, association de villes qui ont élaboré leur projet agri-urbain, l'ambition d'être la première éco-région d'Europe politique .

On peut illustrer cette vision optimiste par une analyse diachronique des autoroutes parisiennes :

- La A 13, dessinée avant la guerre et réalisée ensuite, traverse la forêt de Marly *en force*, et prend des allures de *parkway* à la française, avec des arbres aux frondaisons aussi verticales que dans un jardin à la française.
- La A 14, raccordement du centre d'affaires de la Défense à la A 13, se fait discrète dans la forêt de Saint Germain qu'elle traverse en souterrain, malgré le surcoût considérable ; la forêt est entrée dans le projet urbain. Mais cette autoroute s'impose aux espaces agricoles voisins, la plaine de Montesson, dédiée au maraîchage, et celle arboricole de Chambourcy : l'agriculture régresse en conséquence.
- Une autoroute au numéro incertain cherche vainement sa voie sur le plateau agricole de Saclay ; le projet de paysage l'a dorénavant sacralisé et les 18 associations de sauvegarde veillent sur son intégrité (cf. Bouraoui et Donadieu).

Il est intéressant de mesurer à quel point ces évolutions aboutissent, *mutatis mutandis*, à s'inscrire dans le modèle anticipatif de Howard, théoricien de la *green belt* et de la *garden city*. Cependant, la nature du lien social a changé : l'implication de l'agriculture professionnelle dans la gestion d'espaces d'intérêt urbain ne se fait pas (encore ?) au nom de l'autonomie alimentaire locale, mais bien plus au nom du paysage et de nouvelles manières d'habiter.