

# TRACÉS 12

142<sup>e</sup> année / 10 juin 2016  
Bulletin technique de la Suisse romande

## DOSSIER

### Urbanisation vs terres agricoles

*Concurrence entre ville et agriculture au Nord et au Sud*

*Urbanisme caïrote*

*Le cas de Tunis*

*Le plan sectoriel SDA protège-t-il contre l'étalement urbain ?*

## ACTUALITÉS

L'expo constellation.s à Bordeaux

**sia**

Tunnel de base du Gothard:  
affiches sur l'ouvrage du siècle

# 12

## URBANISATION VS TERRES AGRICOLES

Les enjeux territoriaux de la concurrence entre terres agricoles et urbanisation.

### 6 Concurrence entre ville et agriculture au nord et au sud de la Méditerranée

Roland Vidal

### 10 Une ruralité en recul: concurrence territoriale entre espaces urbains et agricoles au Caire

Charlotte Malterre-Barthes

### 18 L'urbanisation informelle des espaces agricoles tunisois, les effets de l'action publique urbaine

Belghith Dérouiche

### 25 Le plan sectoriel des surfaces d'assolement est-il au service de la lutte contre l'étalement urbain? Discussion autour de quelques enjeux actuels

Jean Ruegg

5	EDITORIAL	42	CONCOURS
32	ACTUALITÉS	44	AGENDA
36	PAGES SIA	46	ICI EST AILLEURS
40	OFFRES D'EMPLOI		



Urbanisation des terres agricoles du quartier d'Ard-el-Liwa, Le Caire en 2008 (plans MAS Urban Design ETHZ 2014-2015, Charlotte Malterre-Barthes)

Paraissent chez le même éditeur :



**TEC21** Nr. 25/2016 (17.6.2016) Alpine Holzbauten im Wandel  
Auf dem Gipfel des Ursprungs | Ein Heidenhaus neu erfunden | Die Geschichte mit der Tradition  
**TEC21** Nr. 24/2016 (10.6.2016) Schöne neue Stadien  
Am Mythos weitergebaut | Fussball für Ästheten  
**ARCHI** Nr. 3/2016 (6.2016) Il territorio di Alptransit  
Cronologia AlpTransit | Successi e criticità della nuova trasversale ferroviaria alpina | L'architettura della nuova linea ferroviaria AlpTransit San Gottardo

# PROTECTION DU BÉTON

[www.desax.ch](http://www.desax.ch)

Maison de l'écriture, Montricher VD

Protection anti-graffiti  
Protection du béton  
Cosmétique du béton  
Décoration du béton  
Nettoyage du béton

**DESAX**  
Belles surfaces en béton

**DESAX AG**  
Ernetschwilerstr. 25  
8737 Gommiswald  
T 055 285 30 85

**DESAX AG**  
Felsenastr. 17  
3004 Bern  
T 031 552 04 55

**DESAX AG**  
Ch. Mont-de-Faux 2  
1023 Crissier  
T 021 635 95 55

# Concurrence entre ville et agriculture au nord et au sud de la Méditerranée

Un peu partout dans le monde, des terres agricoles fertiles disparaissent sous le béton.

Les mesures prises pour enrayer ce phénomène sont-elles réellement efficaces, ou déplacent-elles les problèmes plus qu'elles ne les résolvent ?

Roland Vidal

La plupart des villes du monde se sont implantées au cœur de bassins fertiles capables d'assurer l'alimentation de leur population. En l'absence de moyens de transports rapides et efficaces, c'est à cette condition qu'elles ont pu grandir et devenir, pour certaines d'entre elles, des métropoles. Il n'est donc pas étonnant que leur étalement se fasse au détriment des terres agricoles fertiles. Il est normal, aussi, que cette consommation engendre des inquiétudes et pousse les pouvoirs publics à élaborer des réglementations visant à contrôler ce phénomène de concurrence.

Durant les premiers millénaires de leur existence, la croissance démographique des villes s'accompagnait d'une forte densification urbaine qui permettait d'héberger un nombre croissant d'habitants en ne consommant que modérément les terres qui les entouraient. Les ceintures maraîchères se reconstruisaient un peu plus loin et les grandes plaines fertiles qui les approvisionnaient en céréales n'étaient que très peu affectées par l'étalement urbain.

La révolution industrielle du 19<sup>e</sup> siècle, avec l'expansion du chemin de fer, a commencé à modifier l'ordre des choses en permettant le découplage entre les bassins de production et les bassins de consommation. Même les produits frais pouvaient provenir de plus loin, et la proximité immédiate de terres productives a cessé d'être une nécessité. Au cours du 20<sup>e</sup> siècle, la généralisation de l'automobile, l'extension des réseaux routiers et la demande croissante en logements individuels ont entraîné un étalement qui a vu les villes occuper de plus en plus de place, dans des proportions qui allaient bien au-delà de leur simple croissance démographique. Zones d'habitat, d'activités ou commerciales se sont alors répandues sur les terres agricoles sans retenue apparente, accompagnées des nombreuses infrastructures de transport qui les reliaient entre elles. L'augmentation phénoménale des

rendements agricoles dans les grands pays producteurs, l'Europe et l'Amérique du Nord notamment, ainsi qu'une mondialisation croissante des marchés laissaient, pour un temps, oublier le spectre de la famine dans les pays développés.

Ce n'est que vers la fin du 20<sup>e</sup> siècle que l'étalement urbain a commencé à devenir préoccupant, lorsqu'on s'est rendu compte, par exemple, qu'un pays comme la France perdait tous les dix ans l'équivalent d'un département en terres agricoles. Dans le même temps, la dépendance de plus en plus grande envers les transports internationaux a commencé à devenir problématique. La question s'est alors posée de la durabilité des systèmes alimentaires mondiaux face à l'épuisement prévisible des énergies fossiles, tandis que les crises sanitaires les plus médiatisées (vache folle, grippe aviaire...) faisaient redouter une perte de traçabilité liée, elle aussi, à la mondialisation des marchés.

## Souveraineté alimentaire et concurrence foncière

Dès lors, la question de la concurrence foncière entre les villes en étalement et les terres agricoles qui les entourent est devenue récurrente. Elle a donné lieu à nombre de colloques et publications<sup>1</sup>, ainsi qu'à des mesures réglementaires qui se sont succédées sans que, pour autant, l'étalement urbain n'ait réellement faibli. Même lorsqu'elles sont en régression démographique, les villes continuent à consommer les terres, principalement agricoles, qui les entourent, sous le simple fait d'une demande croissante en mètres carrés de logement par habitant (Antoni, Youssoufi, 2007).

Cette concurrence foncière entre ville et agriculture concerne la plupart des pays du monde, surtout depuis que la population mondiale est devenue

<sup>1</sup> Dont, par exemple, le colloque d'Evry « En finir avec l'étalement urbain », en 2005.

majoritairement citadine (Véron, 2007), mais les enjeux qu'elle représente diffèrent considérablement d'un pays à l'autre. En France, grande nation agricole exportatrice nette depuis les années 1970, le risque d'une perte d'autonomie alimentaire est faible. Ce qui inquiète, ce sont surtout les conséquences environnementales du phénomène : baisse de la biodiversité du fait de l'artificialisation des sols, augmentation importante du coût énergétique des déplacements induits (surtout automobiles), altération du cadre de vie... A ces enjeux environnementaux s'ajoute un engouement croissant pour l'agriculture de proximité, les circuits dits « courts », et une certaine nostalgie envers un monde « paysan » que les citadins voient progressivement disparaître.

La question ne se pose évidemment pas dans les mêmes termes dans les pays où l'accès à l'alimentation n'est pas assuré pour tous. Si les citadins européens revendiquent l'accès à des fruits et légumes de proximité, on ne les voit plus depuis longtemps manifester en demandant du pain comme ils le faisaient en 1789, et comme le font encore aujourd'hui les Égyptiens. Premier importateur mondial de blé, après en avoir sans doute été, dans l'Antiquité, le premier exportateur, l'Égypte dépend aujourd'hui du marché mondial. L'idée même d'une souveraineté alimentaire n'est plus envisageable dans ce pays et la question de la concurrence entre ville et agriculture ne relève pas des mêmes enjeux.

Cette même souveraineté alimentaire est, en revanche, au cœur des politiques d'aménagement du territoire en Suisse. Ce pays importe aujourd'hui une part significative de son alimentation, mais garde la possibilité de redevenir autonome en cas de besoin, au prix, sans doute, de quelques aménagements des régimes alimentaires. Mais cette autonomie potentielle à laquelle les Suisses sont si attachés serait rapidement menacée si des réglementations strictes ne freinaient pas efficacement l'étalement des zones urbaines du pays.

La Tunisie qui, elle aussi, fut l'un des grands pays exportateurs de blé du temps de Carthage, n'a pas connu la même croissance démographique que l'Égypte et pourrait encore aspirer à l'autonomie alimentaire. Mais le pays peine à mettre en place des mesures réglementaires qui protégeraient ses terres fertiles d'une urbanisation galopante et quasiment incontrôlée. De plus, les politiques agricoles nationales favorisent plutôt le développement du commerce extérieur, la Tunisie étant autant exportatrice qu'importatrice de denrées alimentaires. Si le bilan est peut-être positif du point de vue des finances publiques, il a pour effet de rendre les ménages tunisiens dépendants des cours internationaux, ce qui met périodiquement certaines catégories de la population en situation de précarité alimentaire.

L'Égypte, la Suisse et la Tunisie ne sont que trois cas de figure parmi de nombreux autres, mais elles illustrent assez bien la diversité des manières dont se posent les questions de la souveraineté alimentaire et de la concurrence foncière.

### Politiques publiques

Face aux risques de différentes natures que fait courir à plus ou moins long terme cette disparition progressive des terres agricoles, les pouvoirs publics produisent des réglementations dont la mise en œuvre n'est jamais aussi simple que prévu.

Dans les pays où le permis de construire reste un outil opérationnel, ces réglementations sont globalement respectées dans la mesure où il suffit qu'une terre agricole soit classée en zone inconstructible pour qu'elle soit, de fait, protégée de l'urbanisation. Mais les classements par zones se font aussi facilement qu'ils se défont, au gré des intérêts locaux, et au fil de débats complexes sur le choix des terres à protéger prioritairement. En Ile-de-France, par exemple, les terres agricoles abandonnées depuis plus d'un siècle du fait de leur faible productivité sont devenues aujourd'hui des espaces considérés comme « naturels » et bien mieux protégés, à ce titre, que les terres productives. La même question se pose en Suisse où, comme nous l'explique Jean Ruegg, l'objectif de souveraineté alimentaire porté par le Plan sectoriel des surfaces d'assolement (PS-SDA) entre en opposition avec certains objectifs du développement durable. Dans la logique du PS-SDA, en effet, ce sont les terres les plus productives qu'il importe de préserver, or ces terres dédiées à l'agriculture intensive ne sont pas les plus vertueuses d'un point de vue environnemental. Les Suisses seront-ils amenés à choisir entre biodiversité et souveraineté alimentaire ? Le dilemme qui leur est ainsi posé concerne aussi l'ensemble de l'Europe dans la mesure où le continent tout entier peut légitimement se poser, lui aussi, la question de son autosuffisance.

L'échelle à laquelle il convient de raisonner et de légiférer est une autre des limites auxquelles se confrontent les politiques visant à freiner l'étalement urbain et la consommation des terres qu'il engendre. La surprotection de certaines zones, notamment en périphérie immédiate des grandes villes, entraîne effectivement le report de l'urbanisation vers des zones où les marges de manœuvre sont plus souples. Il en résulte fréquemment, bien plus que la densification urbaine espérée, un émiettement urbain encore plus prononcé. C'est ainsi que certaines mesures réglementaires ont pour effet, non pas de résoudre les problèmes, mais de les déplacer. En Ile-de-France, par exemple, la légère inflexion de l'étalement urbain que l'on observe depuis quelques années s'accompagne d'un éloignement de plus en plus grand des nouvelles zones d'habitat, pouvant aller jusqu'à dépasser les limites administratives de la région (Vilan, Vidal, 2016). En Suisse, où le même phénomène existe d'un canton sur l'autre, c'est même de l'autre côté des frontières nationales que s'observe ce débordement.

Lorsque l'habitat informel domine les processus d'urbanisation, comme en Égypte ou en Tunisie, les tentatives de planification urbaine consistent le plus souvent à entériner les processus accomplis bien plus qu'à inscrire les processus à venir dans un projet d'aménagement global. Il faut bien reconnaître,

pourtant, que même si ces constructions informelles ne font l'objet d'aucun contrôle par l'Etat, elles sont bien plus denses que les étalements pavillonnaires que connaît l'Europe et on peut dire que, d'une certaine manière, elles gaspillent beaucoup moins de surfaces agricoles. Le problème, au Caire par exemple, nous expose Charlotte Malterre-Barthes, c'est que ces constructions se font sur les terres les plus fertiles et qu'elles compromettent ainsi le peu d'autonomie alimentaire dont dispose encore le pays. A cette perte nette de productivité agricole s'ajoute une désorganisation de l'équilibre entre monde rural et monde urbain. Pour prévenir les risques de précarité alimentaire, l'Etat réagit en subventionnant le pain dans les régions urbaines où s'entassent les classes sociales les plus pauvres, accélérant ainsi un exode rural qui fait déjà du Caire la plus grande agglomération urbaine du continent africain. Et pour contrer les risques d'insuffisance alimentaire qui menacent le pays, le gouvernement s'oriente maintenant vers l'acquisition de terres au Soudan ou en Afrique subsaharienne, là où l'eau et les terres arables sont moins rares (Hussein, 2015). Ici aussi, les politiques publiques déplacent les problèmes plus qu'elles ne les résolvent.

De ce point de vue, la Tunisie manque beaucoup moins de terre que l'Egypte, mais elle connaît les mêmes difficultés à contrôler l'expansion urbaine du Grand Tunis. Le bilan que dresse Belghith Dérouiche montre bien à quel point la fertilité des sols entre peu dans les considérations des planificateurs, toutes les mesures prises ayant pour conséquence, à plus ou moins long terme, une consommation encore plus grande des terres agricoles. Et, comme en Egypte, le gouvernement recherche les solutions dans les grands marchés internationaux bien plus que dans la prise en compte de l'économie locale. En Tunisie, ce n'est pas le manque de terres arables qui est inquiétant, c'est le risque de stress hydrique. Et les regards des politiques se tournent vers ce qu'il est convenu d'appeler «l'eau virtuelle» (Roch, Gendron, 2009; Hamdane, 2013). Concrètement, la prise en compte de l'eau dite «virtuelle» dans la gestion hydrique d'un pays consiste à favoriser sur le territoire national la production et l'exportation de denrées peu exigeantes en eau et, à l'inverse, l'importation de celles qui en demandent beaucoup.

Les conséquences de ce type de politique, en Tunisie comme en Egypte, peuvent être dramatiques pour certaines catégories de population. Car de même que l'habitat informel vient souvent corriger les carences des politiques nationales de logement, la petite agriculture informelle qui se maintient encore dans les tissus urbains compense souvent les insuffisances des politiques alimentaires nationales. A l'inverse des grandes villes européennes, les denrées produites par l'agriculture locale y sont en effet moins chères, donc plus accessibles, que celles du marché mondial (Toumi, Vidal, 2011). Elles sont surtout moins dépendantes des fluctuations des cours internationaux et permettent aux familles de mieux contrôler leur budget alimentaire. De plus, dans des pays gravement touchés par le chômage,

cette agriculture locale, trop petite pour être prise en compte par les pouvoirs publics, a un rôle important à jouer du fait des emplois directs ou indirects qu'elle contribue à maintenir dans les zones urbaines.

On le voit bien, les politiques visant à contrôler ou à compenser la consommation de terres agricoles par la ville ont souvent tendance à externaliser les problèmes plutôt qu'à les résoudre: reporter l'urbanisation au-delà de ses frontières, s'accaparer des terres étrangères pour assurer sa propre sécurité alimentaire (landgrabbing), ou entrer dans le jeu dangereux du commerce de l'eau virtuelle en sont trois illustrations.

Si on aborde la question à l'échelle mondiale, on ne peut pour autant que constater la disparition sous le béton d'une partie des terres les plus fertiles de la planète. Les solutions à rechercher ne sont peut-être pas dans l'élaboration de nouvelles formes de réglementations qui risqueraient de s'avérer aussi inefficaces que celles qui les ont précédées. Elles seraient plutôt à rechercher dans une meilleure prise en compte des spécificités de chaque territoire et dans la mise en place de projets conçus à la bonne échelle:

- au nord de la Méditerranée, c'est par la recherche de formes urbaines moins gourmandes en surface et par une meilleure prise en compte des qualités agronomiques des sols que l'on pourrait réduire considérablement le gaspillage des terres fertiles;
- au sud, c'est par une meilleure attention portée aux micro-économies locales, souvent écrasées par les enjeux politiques liés aux grands échanges internationaux, que l'on pourrait réduire l'impact des crises alimentaires mondiales sur les populations les plus défavorisées.

*Roland Vidal, ingénieur de recherche à l'Ecole nationale supérieure du paysage de Versailles*

#### Bibliographie:

- Véron, Jacques, 2007: «La moitié de la population mondiale vit en ville», in *Population et sociétés*, n° 435, INED, consultable sur [ined.fr](http://ined.fr).
- Antoni, Jean-Philippe et Youssoufi, Samy, 2007: «Etalement urbain et consommation d'espace. Etude comparée de Besançon, Belfort et Montbéliard», *Revue géographique de l'Est*, vol. 47/3, mis en ligne en 2011 sur: [rge.revues.org/1433](http://rge.revues.org/1433)
- Vilan, Luc et Vidal, Roland, 2016: «La métropole oubliée, atelier interdisciplinaire». Actes du séminaire *Ville, territoire, paysage*, Grands Ateliers de l'Isle d'Abeau. A paraître à l'automne 2016 aux Presses Universitaires de Saint-Etienne.
- Hussein, Walaa, 2015: «Egypt plans to raise crops in sub-Saharan Africa». Publié le 3 août sur [farmlandgrab.org](http://farmlandgrab.org) (site de l'ONG GRAIN).
- Toumi, Saloua et Vidal, Roland, 2011: «Proximité entre ville et agriculture au Nord et au Sud de la Méditerranée, approche comparée entre Paris et Tunis». Revue électronique *Projets de paysage (projetsdepaysage.fr)*.
- Hamdane, Abdelkader, 2013: «La triade eau bleue, eau verte, eau virtuelle et la sécurité alimentaire en Tunisie». *Le Déméter* 2013, pages 65-73. Consultable sur [clubdemeter.com](http://clubdemeter.com).
- Roch, Lysiane et Gendron, Corinne, 2009: «Le commerce de l'eau virtuelle: du concept à la politique», *Géocarrefour* [En ligne], vol. 80/4 | 2005, mis en ligne le 1<sup>er</sup> juin 2009, consulté le 11 mai 2016. <http://geocarrefour.revues.org/1259>; DOI: 10.4000/geocarrefour.1259