

La gestion des espaces agricoles et naturels périurbains dans le Nord

Fernand Demeulenaere

L'imbrication de la ville, de son urbanisation et des espaces naturels en particulier agricoles est une constante de l'aménagement dans le Département du Nord.

L'importance du phénomène périurbain dans le Nord

La densité de population y est en effet plus de 4 fois plus importante (441 habitants/km²) que dans le reste du territoire national (104 habitants au km²), le Département du Nord représentant 1 % du territoire national mais plus de 4 % de la population française. Cette agriculture rassemblait encore au dernier recensement plus de 14 000 exploitations sur plus de 382 000 ha de surface agricole utilisée. Il s'agit surtout d'une agriculture basée sur des petites et moyennes structures (taille moyenne 26 ha) exploitant de manière intensive des systèmes basés sur la polyculture-élevage. La surface agricole utilisée est exploitée à 76,8 % selon le mode du fermage.

La définition des zones périurbaines dans le Nord repose sur les critères statistiques utilisés pour l'élaboration du Livre Vert en 1970 (densité de population, taux de population active agricole, migrations alternantes ...).

Ces zones périurbaines sont situées autour des plus importantes agglomérations et des bassins industriels anciens : Métropole Lille - Roubaix - Tourcoing, Littoral Dunkerquois, Bassin Minier du Douaisis et du Valenciennois, Vallée de la Sambre mais aussi autour des villes moyennes qui parsèment le territoire départemental.

D'autre part, le développement des infrastructures de transport a accentué les phénomènes d'ur-

banisation des campagnes ou de «rurbanisation», diffusant une population d'origine citadine dans de nombreuses petites communes plus ou moins éloignées des centres urbains. Ces phénomènes ont augmenté l'étendue des zones rurales soumises aux problèmes de la péri-urbanisation.

Mais dans le même temps, l'agriculture reste très présente à la fois dans l'ensemble du Département et dans les zones les plus périurbaines (photo 1) : l'arrondissement de Lille qui compte une densité de 1280 habitants au km² offre encore une surface agricole couvrant 56 % de son territoire, exploitée par de petites structures d'environ 20 ha de S.A.U. à plus de 78 % en fermage sur des systèmes surtout basés sur la polyculture de céréales, les plantes sarclées, les légumes de plein champ et parfois l'élevage bovin..

Il faut toutefois retenir que les problèmes agricoles périurbains sont très variables selon les secteurs.

Au niveau forestier, les taux de boisement sont très faibles dans le Département (7,4 % contre 25,4 % au niveau national) et notamment dans l'Arrondissement de Lille (3 %), ce qui implique que la nécessité de leur protection s'avère encore plus évidente qu'ailleurs.

Les problèmes posés à l'agriculture et au milieu naturel en zone périurbaine

Les problèmes posés à l'agriculture et au milieu naturel en zone périurbaine sont très nombreux et variables selon les secteurs. On ne parle pas

Fernand Demeulenaere
Direction départementale de l'Agriculture et de la Forêt du Nord
Service de l'Aménagement rural et foncier
Cité administrative
BP 505
59022 Lille cédex



▲ Photo 1 – L'agriculture reste à la fois très présente dans l'ensemble du département du Nord et dans les zones les plus périurbaines.

d'agriculture périurbaine mais des agricultures périurbaines tant les disparités sont importantes selon les secteurs concernés.

Toutefois des difficultés restent constantes et on peut les regrouper en plusieurs catégories non exhaustives.

On note tout d'abord le problème de la réduction des espaces agricoles déséquilibrant ou supprimant des exploitations agricoles : la croissance urbaine et industrielle a absorbé 1300 ha par an de terres agricoles de 1980 à 1989 et 1500 ha par an de 1970 à 1980 en milieu périurbain uniquement, soit une diminution globale de – 12 % de la S.A.U. de 1970 à 1988.

De ce strict point de vue, le bilan de l'urbanisation des vastes espaces est nettement négatif pour l'agriculture d'autant que ces expropriations sont réalisées par une multiplicité de maîtres d'ouvrages.

Cette pression et cette tendance à la réduction s'exercent également sur les espaces naturels et forestiers faisant l'objet de convoitise urbaine ou de pression démographique qui les dégrade en ne respectant pas les équilibres écologiques indispensables.

Le «mitage» des espaces naturels par les constructions diffuses hors des agglomérations a certes été ralenti par l'instauration des P.O.S. mais se pose encore dans de nombreux cas pour des objectifs discutables d'étoffement de hameaux jusqu'alors agricoles.

Dans ce même domaine, la réduction des territoires cynégétiques est notable dans ces espaces.

Cette réduction des espaces naturels s'accompagne d'une aggravation des problèmes de voisinage entre le milieu urbain et le milieu naturel notamment agricole.

De nombreux exemples peuvent être fournis des conflits inhérents à cette juxtaposition lorsqu'elle n'a pas fait l'objet d'une réflexion préalable et d'une concertation :

- déstructuration des réseaux hydrauliques causant des inondations,
- pollution du milieu naturel (eau et sol) par rejet des effluents des zones urbaines peu ou pas assainies et présence dans le sol de métaux lourds,
- conflits d'usage de la ressource en eau notamment pour les eaux de surface souvent devenues inutilisables car polluées et pour les eaux souterraines dont la Ville veut se réserver l'exclusivité du pompage et refuser les forages à usage agricole,
- démantèlement du parcellaire d'exploitation,
- non respect par les citadins des espaces de productions agricoles,
- conflits de voisinage autour de certaines pratiques culturales (pulvérisation, épandage...) ou des bâtiments d'élevage même lorsqu'ils sont conformes à la réglementation en vigueur...
- pollution de l'air notamment à proximité des usines d'incinération, des entreprises industrielles ou de certains nœuds autoroutiers qui rejettent de fortes densités de matières dangereuses ayant des conséquences importantes sur l'élevage, la production laitière et les cultures légumières, parfois rendues impropres à la consommation.

Mais le problème majeur posé à l'agriculture périurbaine est bien l'insécurité dans la durée de l'exploitation qui amène une baisse d'intensification et un retard d'évolution dans ces zones.

Cette insécurité se manifeste à la fois par l'absence de précision dans la date de la mise en œuvre et par les extensions démesurées des zones d'urbanisation future (NA) ainsi que par la non fiabilité des documents d'urbanisme (POS et SDAU) trop souvent remis en révision pour les uns ou dont la compatibilité est appréciée trop légèrement pour

les autres. Cet état de fait entretient un climat spéculatif sur les zones naturelles réservées à l'agriculture.

Cette situation d'insécurité dans les échéances de changement de destination des sols amène une baisse d'intensification et un retard d'évolution dans l'agriculture de ces secteurs.

Dans les zones périurbaines, on note que la concentration des exploitations a progressé moins vite que dans les zones rurales. Les chefs d'exploitation demeurent également plus longtemps en activité ralentissant l'arrivée des plus jeunes.

Il convient également de rappeler qu'au niveau des modes de faire valoir, la part du fermage est largement prépondérante dans l'ensemble du Département (76,8 % de la SAU en 1988) et est encore plus marquée en zone périurbaine (78 % de la SAU dans l'arrondissement de Lille), les propriétaires non agricoles conservant le foncier dans l'espoir d'un changement de destination du sol.

Ces problèmes d'insécurité rendent difficile l'amortissement des investissements et bloquent très souvent les opérations d'aménagement foncier par l'imprécision des projets futurs et de leurs échéances de réalisation.

Sur les espaces naturels non agricoles, la pression démographique est souvent très forte et peu organisée amenant des dégradations par la surfréquentation. C'est le cas notamment dans les forêts domaniales proches des agglomérations.

Les atouts de l'agriculture péri urbaine

La présence de l'agriculture à proximité des centres urbains constitue néanmoins un avantage pour l'agriculteur, son activité et la collectivité.

Pour l'agriculteur c'est la possibilité de profiter des avantages et infrastructures de services diversifiés qu'offre l'agglomération pour lui-même et sa famille (photo 2). La possibilité d'emploi extérieur pour le conjoint est également plus facile.

Pour l'activité agricole, la ville constitue à la fois un vaste marché et offre des possibilités de diversification appréciables.

Les formules de vente directe peuvent s'épanouir compte-tenu d'une clientèle proche.

La diversification des exploitations notamment vers l'accueil à la ferme, les loisirs, les services particuliers est nettement facilitée par la densité de population proche.

Pour la Collectivité, il apparaît de plus en plus nécessaire de préserver des espaces libres à proximité de la ville pour assurer la demande sociale d'espaces ouverts et de paysages agréables autour de l'agglomération et préserver l'avenir des ressources naturelles dans le cadre d'un développement durable du territoire. Seule l'agriculture peut en assurer la gestion à faible coût pour la Collectivité.

La Gestion des espaces agricoles et naturels périurbains

L'exemple de l'Arrondissement de Lille

Malgré une longue tradition de recherche sur l'agriculture périurbaine dans la région du Nord, peu d'opérations concrètes de gestion de ces espaces sur une grande échelle ont été mises en œuvre.

La révision du Schéma Directeur de l'Arrondissement de Lille (125 communes, 1 153 113 habitants, 88 000 ha) a été l'occasion récente d'avancées significatives dans ce domaine.

a) La première action a visé à sensibiliser les élus de ces zones à la réalité de l'activité agricole locale et à sa fonction économique :

Photo 2 – Les agriculteurs peuvent profiter des infrastructures offertes par les agglomérations proches. ▼



– Mise en place d'un véritable volet agricole des documents d'urbanisme par une amélioration de la qualité et de la présentation des « porter à connaissance » des Schémas Directeurs et des Plans d'Occupation des Sols.

– Prise en compte du caractère non renouvelable de l'espace agricole productif et donc de sa nécessité de préservation.

– Préservation des moyens d'exploitations et des investissements spécifiques souvent très coûteux : remembrement, réseaux de drainage, d'irrigation, bâtiments d'exploitation performants aux normes d'hygiène et de productivité...

Sensibilisation également des organisations professionnelles agricoles comme membres à part entière des commissions mixtes connaissant la réglementation en matière d'urbanisation et n'hésitant pas à y recourir.

b) À partir de l'identification des principaux acteurs et de leur sensibilisation à ces problèmes, un certain nombre d'objectifs ont été retenus :

– une protection stricte des espaces agricoles homogènes et des exploitations spécialisées à haute valeur ajoutée (maraîchage, horticulture, endives, légumes, pommes de terre, élevages performants...),

– une nécessaire valorisation de l'espace support de l'agriculture mais aussi d'un paysage souvent agréable pouvant avoir diverses fonctions : lutte contre l'érosion, atout touristique, développement de la biodiversité...,

– une promotion de l'agriculture périurbaine et des productions,

– un observatoire des changements agricoles et une structure partenariale pour veiller à une bonne articulation entre les politiques urbaines et la logique agricole,

– une réflexion spatiale sur les fonctions et les vocations de l'espace agricole notamment dans le domaine paysager.

c) Ces objectifs ont permis de mettre en place des propositions cartographiques et des engagements sur la mise en œuvre des zones d'urbanisation future dans le Schéma Directeur de l'arrondissement de Lille.

Ont ainsi été cartographiés deux types de zone :

– des zones agricoles protégées ;

– des zones à dominante naturelle et récréative où on retrouve des espaces agricoles et des espaces naturels ayant d'autres fonctions.

Des engagements précis ont été pris et signés entre le Syndicat Mixte et la profession agricole :

1. – Redimensionnement des zones d'urbanisation future

Pour répondre à un souci de gestion économe de l'espace, les zones d'urbanisation future ont été revues à la baisse.

2. – Phasage des zones d'urbanisation future

Leur transcription dans les P.O.S. se fera selon un principe de progressivité. Ainsi, l'ouverture à l'urbanisation d'un volume foncier de 2000 ha représentant un tiers des zones à urbaniser à terme du Schéma Directeur sera différé pendant 10 ans. Cette disposition sera appliquée sous l'égide d'une Commission Agriculture et Urbanisme composée de représentants du Syndicat Mixte et de représentants du monde agricole.

3. – Réflexions en vue de la promotion d'une agriculture périurbaine

Dans le cadre de la Commission Agriculture et Urbanisme, des réflexions sont engagées préalablement à la révision des POS sur divers thèmes (agriculture et paysage, services de proximité, gestion des zones sensibles pour la nature et l'environnement, politique foncière) afin de garantir la promotion d'une agriculture périurbaine.

■ Conclusion

Un premier constat : La motivation de l'agriculture.

Le Schéma Directeur est approuvé et des actions ponctuelles montrent que l'agriculture s'est déjà engagée dans plusieurs pistes où elle interpelle les responsables urbains.

a) Dans le domaine du foncier

Dans le cadre des actions de la SAFER à l'occasion de l'élargissement d'une grande infrastructure, les milieux agricoles ont sollicité la Communauté Urbaine de Lille pour une réflexion sur la possibilité de financer des réserves foncières en faveur de zones d'urbanisation future.

Une politique foncière basée sur des acquisitions d'opportunité et relayée par un aménagement foncier permettrait d'éviter bien des expropriations traumatisantes.

La Communauté Urbaine de Lille s'est engagé dans cette direction et assurera le coût du portage du foncier jusqu'à la clôture des opérations de remembrement.

D'autre part, la DDAF a fait une proposition au Conseil Général du Nord, à la Chambre d'Agriculture et à la profession agricole pour engager des opérations locales d'aménagement foncier permettant de libérer des espaces de détente et d'intégrer un aménagement paysager. Cette proposition est actuellement en discussion mais les récentes opérations de remembrement sur l'arrondissement de Lille ont essayé d'intégrer cette problématique avec des résultats encourageants pour tous.

b) Dans le domaine du paysage

Un groupe de 50 agriculteurs pratiquant des activités d'accueil ou de vente à la ferme se sont mobilisés sous l'égide de leur organisation syndicale pour lancer une opération de restauration du milieu naturel et d'intégration des bâtiments agricoles dans le paysage sur le flanc Ouest de la Métropole avec l'aide des établissements scolaires agricoles spécialisés dans ce domaine comme le Lycée Horticole de Lomme et l'Institut Agricole de Genech.

Cette opération en cours bénéficie de l'aide du Fonds de Gestion de l'Espace Rural et connaît un grand intérêt.

Cette association qui s'est baptisée ACTIVER (Actions Cantonales pour le Travail, l'Image et la Vie en Espace Rural) souhaite continuer à lancer des opérations de dynamisation de l'espace rural périurbain.

c) Dans le domaine de la diversification

A l'occasion de la création du vaste Parc de la Deûle au Sud de Lille, le Syndicat Mixte chargé de l'aménagement a entamé une concertation avec les exploitants agricoles concernés dans le parc et à sa périphérie pour étudier des modes d'intégration en vue d'une adaptation ou d'une diversification de leur production. Des voyages d'études ont été réalisés avec des agriculteurs et les contacts se poursuivent.

Il semble donc qu'une prise de conscience de l'intérêt d'une agriculture dynamique aux portes de la ville fasse son chemin.

Toutefois, les fonctions assignées à cette activité sont actuellement surtout supportées essentiellement par elle-même.

Une véritable évolution existera le jour où les autres intervenants s'impliqueront directement dans des programmes de développement agricole des zones périurbaines. □

Résumé

Le Département du Nord est fortement urbanisé mais l'agriculture péri urbaine y est également très présente. Le milieu péri urbain est à la fois source de nombreux problèmes pour cette activité agricole mais il est également un atout pour l'aménagement de ces zones. A partir de l'exemple de l'arrondissement de Lille se dessinent des grands axes d'orientation pour une gestion équilibrée de ces espaces agricoles et naturels péri urbains au bénéfice des deux milieux fortement imbriqués.

Abstract

The Département du Nord is heavily urbanised but there is also considerable agriculture on the outskirts of the urban area. The peri-urban environment poses many problems for farming but it is also an advantage for the development of these areas. Based on the example of the area round LILLE, major guidelines can be drawn up for balanced management of these agricultural and natural peri-urban areas to the benefit of the two strongly interdependent environments.

Bibliographie

- BAUER, G., ROUX, J.-M., 1976, *La rurbanisation ou la ville éparpillée*, Collection Espacements, Éditions du Seuil, 192 p.
- CHASSAGNE, M.-E., 1979, *Les Mamelles de la France, Agriculture et Territoire*, Paris, Éditions Galilée, 252 p.
- DEMEULENAERE, F., 1975, *Urbanisation des campagnes, du Pays de Weppes à la Vallée de la Lys*, mémoire de maîtrise de géographie rurale, Lille, 220 p.
- JUILLARD, E., L'urbanisation des campagnes en Europe Occidentale, in *Études Rurales* n° 1, avril-juin 1961, p. 18-39.
- VAUDOIS, J., L'agriculture face à la croissance urbaine et industrielle : les espaces agricoles dans l'aménagement du littoral français de la Mer du Nord, Lille, *Actes du 101^e Congrès national des sociétés savantes*, 1976, p. 251-265.
- VAUDOIS, J., Les conditions géographiques d'une politique agricole péri-urbaine dans la région du Nord-Pas de Calais, in *Les agriculteurs et la maîtrise de leur sol*, Direction Départementale de l'Agriculture du Pas de Calais, Atelier d'aménagement rural, 1977, Arras, p. 15-34.
- VAUDOIS, J., L'Agriculture dans l'aménagement des espaces péri-urbains : vers l'intégration ? *Actes des 3^e journées de l'I.F.R.E.S.I.* (Institut fédératif de recherche sur les économies et les sociétés industrielles) Lille - I.F.R.E.S.I., 1993, p. 126-134.
- Atelier central d'études d'aménagement rural (A.C.E.A.R.), Ministère de l'Agriculture, Vers une politique agricole péri-urbaine, 2 tomes, 1976, 263 p.
- Atelier central d'études d'aménagement rural (A.C.E.A.R.), Ministère de l'Agriculture 1975, *Plan d'occupation des sols et zones agricoles protégées*, Annexe au bulletin n° 6 de l'A.C.E.A.R., 60 p.
- Ateliers départementaux d'études et d'aménagement rural (A.D.E.A.R.) des Directions Départementales de l'Agriculture du Nord et du Pas de Calais, Chambres d'agriculture du Nord et du Pas de Calais, *Pour un programme d'action foncière. Préparer et assurer l'aménagement et la gestion des espaces naturels péri-urbains*, septembre 1974, 20 p.
- Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, département péri-urbain de la Bergerie nationale, agriculture, forêt et péri-urbanisation, *Actes du séminaire du 6 novembre 1997*, septembre 1998, 58 p.
- Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, département péri-urbain de la Bergerie nationale, *Planification territoriale et agriculture péri-urbaine*, janvier 1998.
- Ministère de l'Agriculture et du Développement rural, Atelier régional d'études économiques et d'aménagement rural et O.R.E.A.M. (Organisation d'études régionales d'aménagement) Nord - *Livre vert Nord-Pas-de-Calais*, Lille, 2 tomes, 176 p. et 190 p.
- Syndicat Mixte pour la révision et le suivi de la mise en œuvre du schéma directeur de l'arrondissement de Lille, *Lille métropole en 2015 ? Schéma directeur de développement et d'urbanisme de Lille Métropole*, Éditions La Voix du Nord, 1998, 256 p.