

## Lezíria do Tejo : agriculture et étalement urbain aux marges métropolitaines de Lisbonne

Patrícia Abrantes<sup>1</sup>  
Eduarda Marques da Costa<sup>1</sup>  
Margarida Queirós<sup>1</sup>  
Miguel Padeiro<sup>1</sup>  
Guilhem Mousselin<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Universidade de Lisboa  
Centro de Estudos Geográficos  
IGOT  
Edifício da Faculdade de Letras  
Alameda da Universidade  
1600-214 Lisbonne  
Portugal  
<patricia.abrantes@campus.ul.pt>  
<eduarda.costa@campus.ul.pt>  
<margaridav@campus.ul.pt>  
<jmpadeiro@campus.ul.pt>

<sup>2</sup> UMR ADES  
UMR 5185 CNRS ADESS  
12 esplanade des Antilles  
33607 Pessac  
Bordeaux  
France  
<g.mousselin@gmail.com>

### Résumé

L'article analyse les dynamiques urbaines et agricoles dans la région de la Lezíria do Tejo, située en troisième couronne métropolitaine de Lisbonne. Cette région est actuellement confrontée au déclin de l'agriculture et à un étalement urbain qui s'effectue principalement par la conversion des sols agricoles. L'une des solutions envisagées par le Plan régional d'aménagement du territoire (PROT-OVT) pour lutter contre ces phénomènes, réside dans la multifonctionnalité de l'agriculture. Nous nous sommes attachés à comprendre la manière dont l'urbanisation a évolué vis-à-vis des espaces agricoles, par l'analyse des données d'occupation des sols dans les zonages des Plans directeurs municipaux (PDM) et ceux de la Réserve agricole nationale (RAN), et par l'analyse des regards des acteurs territoriaux sur l'évolution en cours. Les résultats rendent compte de la façon dont les instruments d'aménagement local et les acteurs répondent à l'étalement urbain et à la déprise agricole, et mettent en perspective le rôle que la multifonctionnalité peut jouer dans ces réponses. Ils laissent pressentir la nécessité d'une démarche intégrant à la fois le zonage fonctionnel et les projets des acteurs.

**Mots clés :** agriculture périurbaine ; aménagement du territoire ; cartographie de l'occupation du sol ; politique régionale ; zonage.

**Thèmes :** économie et développement rural ; systèmes agraires ; territoire, foncier, politique agricole et alimentaire.

### Abstract

**Lezíria do Tejo: Agriculture and urban sprawl on the Lisbon metropolitan fringes**

The article analyses urban and agricultural dynamics in the Lezíria do Tejo region. Located on the Lisbon third metropolitan ring, this region is currently facing the decline of agriculture along with an urban sprawl that is occurring mainly through the conversion of farmland. According to the Regional Spatial Plan (PROT-OVT), one of the solutions to enhance agricultural activity and farmland preservation is agricultural multifunctionality. We focus on understanding how urbanisation has changed agricultural areas through the analysis of land use/cover in the Municipal Master Plans (PDM) zoning and in the National Agricultural Reserve (RAN) zoning. We also focus on analysing how local actors are facing these current issues. Results show the way that local planning instruments and territorial actors respond to urban sprawl and agricultural decline. They enhance the role that multifunctionality can play in such responses and reveal the need of an approach capable of integrating both functional zoning and actors' projects.

**Key words:** land cover mapping; land use planning; regional policies; suburban agriculture; zoning.

**Subjects:** economy and rural development; farming systems; territory, land use, agricultural and food production policy.

Le modèle de la ville étalée se développe partout en Europe. Il suit des logiques induites par la déconcentration des populations et des activités vers des périphéries élargies, définissant les processus de

Tirés à part : P. Abrantes

doi: 10.1684/agr.2013.0669

Pour citer cet article : Abrantes P, da Costa EM, Queirós M, Padeiro M, Mousselin G, 2013. *Lezíria do Tejo* : agriculture et étalement urbain aux marges métropolitaines de Lisbonne. *Cah Agric* 22 : 526-34. doi : 10.1684/agr.2013.0669

périurbanisation et de métropolisation (Dezert *et al.*, 1991 ; Lacour et Puissant, 1999). L'accroissement de la mobilité, la demande d'un habitat individuel de qualité et à moindre coût, l'échelle quasi exclusivement municipale de l'urbanisation, et le vide normatif pour la reconnaissance d'une interface urbain-rural, sont autant de facteurs qui contribuent à ces processus (Ascher, 1995 ; Gibelli, 2006). Ce modèle remet en cause la notion de durabilité des espaces périurbains (Williams *et al.*, 2000 ; Camagni *et al.*, 2002) par la pression induite sur les sols agricoles. En Europe, des milliers d'hectares de sols fertiles sont ainsi perdus tous les ans, tandis que le nombre d'exploitations agricoles diminue (Potter et Tilzey, 2005 ; EEA, 2006).

Selon les données *Corine Land Cover* (CLC, 2006), sur une superficie totale du Portugal de près de 89 000 km<sup>2</sup>, 3,5 % étaient dédiés à des espaces artificialisés, 47,1 % à l'agriculture, 47,9 % à la forêt et 1,5 % aux milieux aquatiques. Entre 1990 et 2006, 1 000 km<sup>2</sup> d'espaces agricoles ont été artificialisés. L'essentiel de ces conversions s'est exercé sur des sols très productifs et sensibles du point de vue environnemental, dans les régions de la Lezíria do Tejo, de l'Oeste ou de l'Algarve où les pressions urbaines et touristiques sont très importantes (Mota, 2005). Ces chiffres laissent entrevoir des dynamiques à la fois intenses et problématiques en termes de conséquences socio-économiques et environnementales (Frenkel, 2004 ; Clément et Abrantes, 2011).

Depuis une vingtaine d'années, les politiques publiques européennes reconnaissent le problème de l'étalement urbain. Elles essaient de promouvoir un modèle de ville intégré dans des systèmes urbains régionaux polycentriques et un nouveau rapport urbain-rural (CE, 1999 ; Bengs et Schmidt-Thomé, 2006). Elles considèrent l'agriculture comme un instrument essentiel du système urbain, pouvant contribuer à la protection des sols et du paysage, tout en garantissant la sécurité alimentaire des villes et la création d'emploi.

Une des principales solutions avancées pour combattre l'étalement urbain à travers l'agriculture est l'incitation à la multifonctionnalité agricole dans les politiques publiques (Potter et Tilzey,

2005). En effet, l'agriculture multifonctionnelle pourrait contribuer à garantir la viabilité économique des exploitations agricoles à travers la diversification des sources de revenus, à assurer l'approvisionnement de proximité des villes en produits de qualité, et à entretenir les paysages et les sols (CE, 1999 ; Jouve et Padilla, 2007 ; Renting *et al.*, 2009 ; Paül et McKenzie, 2013). La multifonctionnalité s'inscrit de plus en plus dans les politiques d'aménagement de plusieurs pays, et implique de nouvelles interactions entre les acteurs territoriaux. Cela est d'autant plus important dans l'espace périurbain où les jeux d'acteurs sont multiples (Zasada, 2011).

Cet article s'intéresse aux dynamiques agri-urbaines dans la Lezíria do Tejo, région agricole située en troisième couronne métropolitaine de Lisbonne (CCDR, 2009), et regroupant la majorité des terres alluvionnaires du Tage. Il s'agit de l'une des zones les plus productives du pays, où l'agriculture de filière occupe une place importante aux côtés de l'agriculture paysanne. Pourtant, l'agriculture connaît un déclin (INE, 2009), s'accompagnant de transformations des sols agricoles en sols urbanisés (CCDR, 2009 ; EEA, 2011).

L'article part de l'hypothèse que les processus d'urbanisation en cours dans la Lezíria do Tejo peuvent restreindre la viabilité socio-économique et environnementale de l'agriculture. Cette situation est reconnue depuis 2009 par le Plan régional d'aménagement du territoire (PROT-OVT) qui promeut la multifonctionnalité agricole comme un moyen pour limiter l'étalement urbain et structurer le territoire. Le Plan propose d'opérationnaliser cette agriculture multifonctionnelle à travers deux volets : des mesures de protection des sols et des paysages ruraux, principalement via les instruments de planification locale (les Plans municipaux d'aménagement du territoire) ; des stratégies pour mettre en lien les différents acteurs locaux par le biais de projets de territoire (CCDR, 2009). Dès lors, comment les instruments de portée locale et les acteurs territoriaux opérationnalisent-ils ces mesures ?

Partant d'un diagnostic des dynamiques agri-urbaines de la région et de l'analyse de la nouvelle stratégie pour l'agriculture du PROT-OVT, l'étude comprend :

a) une *analyse quantitative* permettant d'analyser l'occupation bâtie existante dans le zonage des sols de quatre municipalités (*concelhos*) de la région afin de comprendre de quelle manière l'urbanisation s'est développée. Trois séries de données cartographiques vectorielles sont utilisées : i) données des sols bâtis de la carte d'occupation des sols de 2007 (IGP, 2007), produites à partir d'orthophotographies ; ii) données des sols classés en Réserve agricole nationale (RAN) ; iii) données du zonage urbain, urbanisable et agricole hors RAN des Plans directeurs municipaux (PDM) des *concelhos* d'Almeirim, Santarém, Benavente et Cartaxo ;

b) une *analyse qualitative* s'appuyant sur des entretiens avec des acteurs-clés pour comprendre les regards portés sur la dynamique agri-urbaine et réfléchir aux interactions entre acteurs. Dix-sept entretiens ont été réalisés, basés sur la typologie d'acteurs suivante : *élus et autorités locales/régionales*, des mairies de Santarém et Almeirim, de la Communauté intermunicipale de la Lezíria do Tejo, de la direction régionale de l'Agriculture ; *acteurs intermédiaires*, deux associations d'agriculteurs et deux associations pour le développement rural ; *agriculteurs*, essentiellement propriétaires, cinq agriculteurs possédant moins de 5 hectares et trois agriculteurs ayant plus de 50 hectares. Le croisement de ces approches rend compte de la façon dont les instruments d'aménagement local et les acteurs territoriaux répondent, ou non, aux pressions urbaines et à la déprise agricole, et met en discussion la place que prend la multifonctionnalité agricole dans ces réponses.

## Présentation de la Lezíria do Tejo

### Dynamiques démographiques, résidentielles et occupation du sol

La région Lezíria do Tejo est une région de 4 275 km<sup>2</sup> comprenant onze *concelhos* (figure 1). Elle intègre l'aire d'influence de Lisbonne et présente d'importantes migrations alternantes

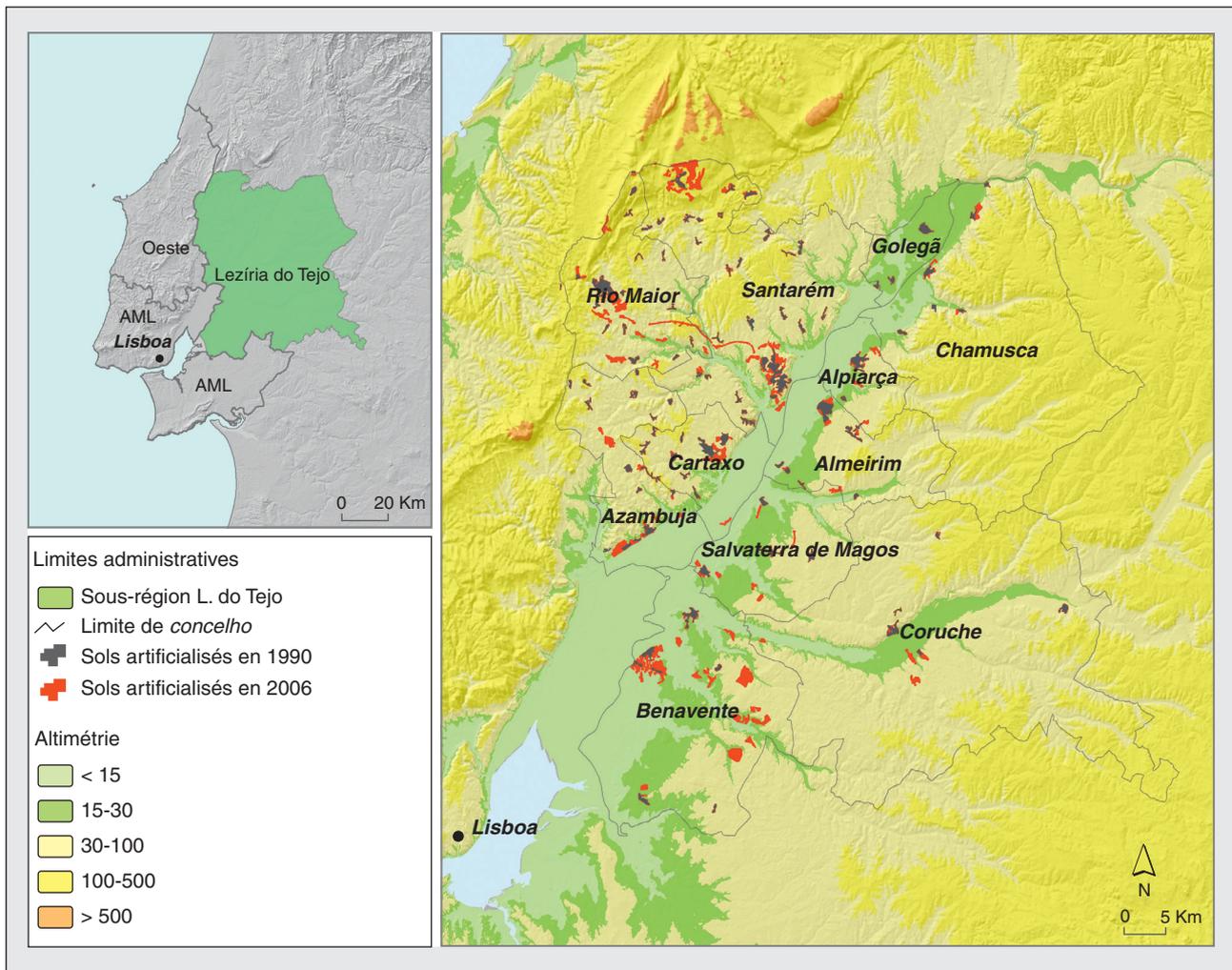


Figure 1. Encadrement régional.

Figure 1. Regional context.

Source : P. Abrantes, d'après la carte administrative officiel du Portugal (IGP, 2010) et les données Corine Land Cover (CLC, 2006).

vers la capitale, révélatrices des dynamiques urbaines en cours. Selon les données des déplacements de l'Institut national de statistique (INE), en 1991, 5 à 15 % de la population active ou étudiante de Cartaxo, Salvaterra de Magos et Benavente se déplaçait quotidiennement dans l'aire métropolitaine de Lisbonne (AML). En 2001, les chiffres de Santarém et Almeirim rejoignent ceux des précédents *concelhos*, tandis que Cartaxo et Benavente enregistrent des déplacements quotidiens de l'ordre de 15 à 25 % (INE, 2003). Santarém, ville principale de la Lezíria do Tejo, joue un rôle majeur dans l'organisation du territoire, en association avec les municipalités d'Almeirim et Cartaxo. L'autre système urbain est

celui de Benavente-Salaterra de Magos-Coruche, lié à la dynamique impulsée par la proximité à l'AML et soutenu par le développement des axes autoroutiers. L'axe Santarém-Rio Maior constitue une liaison importante avec le littoral. La région compte environ 250 000 habitants. Entre 1960 et 2011, elle a gagné 25 000 nouveaux habitants (figure 2). De 1991 à 2001, période liée à l'accroissement de l'étalement urbain (Abrantes, 2011), elle enregistre une croissance de la population de 14 500 habitants. Cette dynamique se traduit par une artificialisation croissante des sols. La surface artificialisée correspondait à environ 117 km<sup>2</sup>, la surface agricole était de 2 008 km<sup>2</sup> et la surface forestière de

2 080 km<sup>2</sup>. Entre 1990 et 2006, 59 km<sup>2</sup> d'espaces naturels, dont 33 km<sup>2</sup> d'espaces agricoles ont été artificialisés (CLC, 2006).

Selon les taux de croissance de la population et des sols artificialisés par *concelho* (figure 3), le rythme de croissance de l'emprise au sol ne cesse de croître dans tous les *concelhos*, tandis que la croissance de la population s'observe seulement à Benavente, Salvaterra de Magos, Azambuja, Almeirim, Cartaxo et Rio Maior. La logique d'urbanisation s'explique par la construction des autoroutes et des liaisons entre la rive gauche et la rive droite du Tage, favorisant la proximité de Lisbonne. Dans les municipalités où la population est en diminution, ce sont

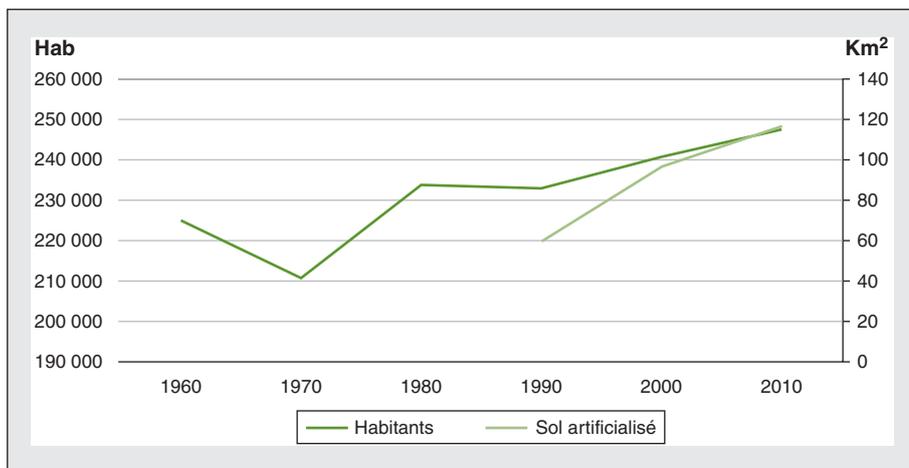


Figure 2. Évolution du nombre d'habitants entre 1960 et 2011 et évolution de l'occupation du sol artificiel entre 1990 et 2006 dans la région de Lezíria do Tejo.

Figure 2. Evolution in the number of inhabitants between 1960 and 2011, and artificial land use/cover evolution between 1990 and 2006 in the Lezíria do Tejo region.

Source : d'après les données du recensement général de la population (INE, 2011) et celles de l'occupation des sols (EEA, 2011).

surtout des logiques de résidence secondaire, associées à des crédits immobiliers avantageux durant la période 1990-2005, qui expliquent la croissance des surfaces bâties (Costa, 2011).

### L'agriculture dans la région

La Lezíria do Tejo est une région agricole importante (CCDR, 2009), dont les principaux produits sont le vin, le riz et l'huile d'olive, la tomate et

le melon. L'élevage bovin et le secteur agroforestier sont aussi importants. Le secteur agricole tourne autour d'une agriculture de filière, une agriculture plus diversifiée orientée vers les marchés locaux et une agriculture paysanne d'autoconsommation. Il existe également toute une palette de transformations agroalimentaires autour de la conservation des fruits et des produits maraîchers.

Selon les chiffres du recensement agricole de 2009, la surface agricole utile (SAU) est de 195 000 hectares (tableau 1). Le nombre d'exploitations est de l'ordre de 10 300 et la population agricole atteint 22 900 personnes. L'organisation des exploitations agricoles s'appuie sur une diversité de petites exploitations (moins de 5 hectares), soit 70 % du nombre total d'exploitations, tandis que les grandes exploitations (plus de 50 hectares) représentent 12 % du total (INE, 2009). La surface moyenne par exploitation est de 19 hectares.

Les taux de croissance par *concelho* montrent un déclin généralisé de l'agriculture entre 1999 et 2009 (figure 4). Les *concelhos* de Benavente, Azambuja, Cartaxo, Rio Maior et Salvaterra de Magos sont les plus touchés par les pertes de population agricole et d'exploitations. Exception faite à Almeirim, Chamusca, Golegã et Rio Maior, la région a vu sa surface agricole utile diminuer. Au total, elle a perdu 50 711 hectares. *A contrario*, la SAU moyenne par exploitation a augmenté dans presque tous les *concelhos*, ce qui démontre une modification structurelle de l'agriculture tendant à l'agrandissement des exploitations, en particulier les plus grandes, plutôt qu'au développement de nouvelles installations. Ces tendances sont par ailleurs enregistrées dans la plupart des pays européens (Eurostat, 2011).

L'analyse des données montre une tendance à l'augmentation des espaces bâtis. Les villes continuent de s'étaler, tandis que la population reste plus ou moins stable. L'agriculture est en perte de vitesse, surtout l'agriculture paysanne, dont les exploitations sont annexées par les plus grandes ou sont converties en espace bâti. Les chiffres révèlent l'étendue du phénomène : 11 % de perte de SAU, 31 % de perte d'exploitations et 42 % des agriculteurs ont quitté la profession.

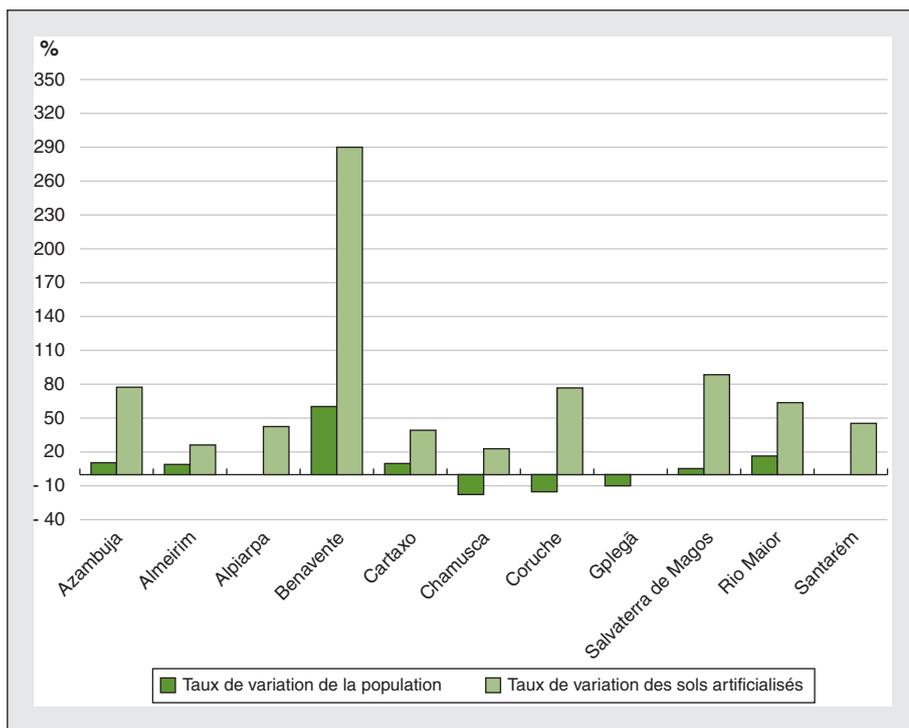


Figure 3. Taux de variation de la population et des sols artificialisés entre 1991 et 2011.

Figure 3. Rates of change for numbers of inhabitants and artificial land use/cover between 1991 and 2011.

Source : d'après les données des recensements généraux de la population (INE, 2011).

**Tableau 1. Nombre d'exploitations, population agricole, surface agricole utile (SAU) et SAU moyenne des exploitations en 2009, par *concelho*.**

Table 1. Number of farms, agricultural population, utilised agricultural area and average farm UUA by municipality in 2009.

<i>Concelhos</i>	Nb d'exploitations agricoles	Population agricole	SAU (ha)	SAU moyenne des exploitations (ha)
Almeirim	1 059	2626	9 642	9,1
Alpiarça	486	1 140	4 930	10,1
Azambuja	898	2 195	11 134	12,4
Benavente	424	874	28 792	67,9
Cartaxo	596	1 341	6 978	11,7
Chamusca	557	967	32 239	57,9
Coruche	1 031	2 155	55 835	54,2
Golegã	218	377	5 823	26,7
Rio Maior	1 223	2 783	9 226	7,5
Salvaterra de Magos	595	1 256	8 210	13,8
Santarém	3 208	7 177	23 073	7,2
<b>TOTAL</b>	<b>10 295</b>	<b>22 891</b>	<b>195 882</b>	<b>19,0</b>

Source : d'après les données du recensement agricole (INE, 2009).

Une telle évolution pourrait contribuer à la déstructuration des paysages ruraux et à l'accroissement de la pression foncière, surtout dans les zones alluvionnaires du Tage très importantes en termes de milieux naturels. À ce propos, la *figure 1* montre bien que les principales dynamiques urbaines se sont développées le long du Tage. La politique d'aménagement du territoire de la région présente aujourd'hui des stratégies et des mesures pour contrecarrer ces tendances.

## L'agriculture dans le système d'aménagement du territoire de la Lezíria do Tejo : le PROT-OVT

L'agriculture était peu prise en compte par le système d'aménagement du territoire portugais. Ce sont les règles

du zonage qui s'imposaient le plus souvent, avec la Réserve agricole nationale (RAN), créée en 1982, et la délimitation des zones agricoles dans les plans directeurs municipaux (PDM). La RAN a pour but de protéger les sols ayant les meilleures potentialités agricoles, et interdit toute construction. Le zonage des PDM porte uniquement sur la délimitation de l'usage des espaces et ne contraint pas les constructions dans les zones agricoles. Celles-ci sont conditionnées par une mesure minimale de la taille des parcelles (généralement 0,5 hectare) et par les restrictions imposées par les servitudes d'utilité publique comme la RAN (Pereira, 2008). Or, ces dernières ne sont pas souvent respectées (Pardal, 2004).

Depuis 2007, la place de l'agriculture dans le système d'aménagement du territoire est progressivement apparue avec le PNPOT (Programme national de la politique d'aménagement du territoire). Celui-ci donne à l'agriculture une place stratégique dans la structuration des territoires et dans la lutte contre l'étalement urbain à travers son rôle dans la mise en cohérence des espaces. Sa valorisation

passé par la notion de multifonctionnalité (DGOTDU, 2007). Le PNPOT est le document majeur qui s'impose aux documents d'échelle inférieure et dont la mise en cohérence est obligatoire. Les orientations du PNPOT ont donc été déclinées dans le PROT-OVT, où l'agriculture est particulièrement bien identifiée en tant que moteur économique de la région et modalité de structuration territoriale, bien qu'elle soit marquée par l'étalement du bâti et par la fragilité du secteur. C'est pourquoi le PROT-OVT définit un axe stratégique spécifique : *la découverte des nouvelles ruralités*, et valorise la multifonctionnalité agricole (CCDR, 2009 : 47).

Dès lors, l'agriculture multifonctionnelle permettrait de :

- 1) renforcer la qualification humaine et l'innovation autour de l'agrocommerce ;
- 2) protéger l'environnement et promouvoir l'aménagement et la gestion des paysages ruraux ;
- 3) consolider et diversifier les activités des agriculteurs en diversifiant leurs sources de revenus ;
- 4) améliorer le rapport urbain-rural par la diversification économique et le

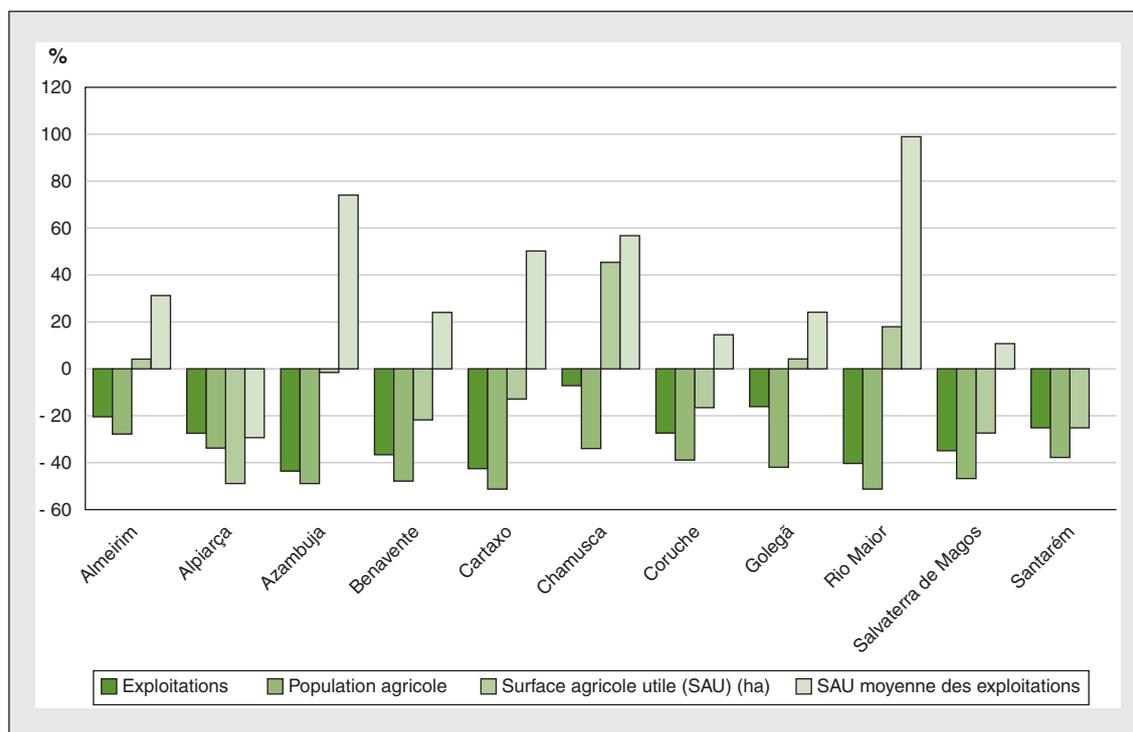


Figure 4. Taux de variation des exploitations agricoles, de la population agricole, de la surface agricole utile et de la surface moyenne par exploitation, par *concelho*, entre 1999 et 2009.

Figure 4. Evolution rates by municipality in the number of farms, agricultural population, utilised agricultural area and average farm UUA between 1999 and 2009. Source : d'après les données des recensements agricoles (INE, 2009).

développement de fonctionnalités agricoles et non agricoles (CCDR, 2009 : 49).

Pour atteindre ces objectifs, le PROT-OVT fait particulièrement référence à des stratégies et instruments s'appuyant sur :

- des mesures spécifiques d'aménagement visant à assurer la limitation de l'habitat dispersé qui doivent être réalisées à l'échelle des instruments de planification municipale ;
- des logiques de partenariat et d'organisation en réseau.

Sur ce dernier point, le PROT-OVT soutient le rôle primordial des acteurs locaux comme promoteurs de l'agriculture (création de routes, circuits et foires thématiques, pôles d'affaires agricoles, actions de marketing territorial, marchés agricoles et circuits courts).

Pour comprendre la mise en pratique du PROT-OVT à l'échelle locale, l'analyse a porté sur les instruments municipaux et sur le rôle des acteurs de la région dans la dynamique agri-urbaine.

## Une agriculture vue quasi exclusivement par le prisme du zonage

Le PROT-OVT défend des stratégies et des normes pour le soutien de l'agriculture et la lutte contre l'étalement urbain. Cependant, il date de 2009 alors que les PDM sont parus dans les années 1990. Cela n'est pas sans entraîner de nombreux décalages ou des contradictions entre les objectifs locaux et régionaux, ainsi qu'entre une vision régionale plutôt stratégique et une approche locale fondée sur un zonage fonctionnel des usages du sol. Les données du *tableau 2* analysent l'emprise au sol bâtie dans les zones délimitées comme RAN et dans les zones déclarées urbanisables ou agricoles (hors RAN) de quatre PDM (Santarém, Benavente, Cartaxo et Almeirim).

La confrontation ici proposée montre que l'artificialisation des aires urbanisables est relativement faible, comparée à l'artificialisation des surfaces agricoles. Ainsi, dans le *concelho* de Santarém, moins d'un quart de l'aire urbanisable a de fait été urbanisée (23,8 %). Parallèlement, l'agriculture a perdu 15,3 km<sup>2</sup> au profit de l'artificialisation des sols, et près du tiers de cette diminution concerne des aires agricoles classées RAN. Dans le *concelho* de Benavente, la proportion des aires urbanisables effectivement converties descend même à 15 %, et d'une manière générale tous les *concelhos* tendent à privilégier une artificialisation des sols peu rigoureuse, autant consommatrice d'aires urbanisables que d'espaces agricoles, ce qui fait réfléchir au surdimensionnement des espaces urbanisables, mais surtout à l'inefficacité des PDM en matière de limitation de l'étalement urbain et de protection de l'espace agricole.

Trois raisons peuvent être invoquées pour expliquer un tel décalage entre la

**Tableau 2. Zonage et artificialisation des sols dans quatre *concelhos* de la région Lezíria do Tejo, en 2007.**

Table 2. Zoning and artificial land use/cover in 4 municipalities of the Lezíria do Tejo, in 2007.

	Aires (exprimées en km <sup>2</sup> et en pourcentages)			
	Santarém	Benavente	Cartaxo	Almeirim
<b>Zonage dans le PDM</b>				
Aire urbaine existante	51,69	18,37	12,46	11,13
Aire urbanisable	4,51	25,02	2,70	2,08
Aire agricole ou agro-forestière non classée comme RAN	339,01	231,69	52,56	82,84
Aire classée comme RAN	150,96	138,09	74,72	106,57
Aire totale du <i>concelho</i>	560,24	521,41	158,18	222,09
Sol artificialisé (COS 2007)	41,83	24,52	12,20	8,94
<b>COS 2007 vs zonage PDM</b>				
Sol artificialisé dans les aires urbanisables	1,07	3,77	0,70	0,71
% Sol artificialisé dans les aires urbanisables	23,8	15,1	25,8	33,9
Sol artificialisé au détriment d'espaces agricoles et forestiers non inclus dans la RAN	10,96	6,76	1,85	0,48
% Sol artificialisé au détriment d'espaces agricoles et forestiers non inclus dans la RAN	3,2	2,9	3,5	0,6
<b>COS 2007 vs RAN</b>				
Sol artificialisé au détriment d'aires classées RAN	4,34	0,99	1,45	1,99
% Sol artificialisé au détriment d'aires classées RAN	2,9	0,7	1,9	1,9

PDM : plan directeur municipal ; RAN : réserve agricole nationale ; COS : carte d'occupation des sols.

Source : M. Padeiro, d'après les PDM et les données de la carte d'occupation des sols (IGP, 2007).

planification des sols et leur évolution effective. D'abord, le fréquent recours à la suspension partielle des PDM constitue généralement pour les municipalités une manière de dépasser les limitations imposées par les PDM qu'elles ont elles-mêmes établis, en

invoquant le plus souvent la nécessité de promouvoir le développement économique local. Ensuite, l'urbanisme figure au premier plan des procès en matière de corruption et de jeux d'intérêts impliquant les collectivités locales (Lima, 2011), ce

qui suggère là encore un rôle actif de la part des *concelhos* en matière de non-respect des règlements. Enfin, le débordement des institutions locales par une évolution plus spontanée des territoires, liée à la construction privée, est fréquemment souligné. En

effet, l'initiative privée tient un rôle fondamental dans l'étalement urbain (Domingues, 2009). À la fin des années 1990, il n'était pas rare de trouver des nouvelles constructions non programmées dans des parcelles agricoles divisées à cet effet. Le coût du foncier rural était en effet moins élevé et donc attractif pour des nouveaux habitants, tandis que la vente de terres représentait une source de revenu pour les propriétaires, souvent aussi agriculteurs. Cette dynamique du marché, liée surtout à l'absence d'une instance de contrôle de l'exécution des PDM approuvés, contraint fortement le système de planification qui reste limité à l'élaboration de plans (Catita, 2009).

Enfin, l'artificialisation des sols agricoles (en RAN et hors RAN), même si elle représente une part marginale de l'aire totale des *concelhos* suggère une pratique de protection des sols agricoles quasi absente de la part des pouvoirs publics municipaux, ce qui contribuerait à favoriser l'étalement urbain. L'absence d'une telle vision pour le développement des espaces agricoles dans le système de planification à l'échelle locale apparaît ainsi particulièrement marquée. Néanmoins, les PDM sont en cours de révision et doivent s'adapter aux normes du PROT-OVT. Les PDM analysés ont déjà commencé à intégrer ces normes, notamment celle de la limitation de la construction en fonction de la taille des lots : seuls ceux comptant au moins 4 hectares (2 hectares dans certains cas spécifiques) peuvent obtenir un permis de construire. Dans le contexte portugais en général et de la Lezíria do Tejo en particulier, il est probable que l'objectif d'accroissement de la productivité par augmentation des surfaces et le remembrement des terres d'un seul tenant pour contrecarrer le fractionnement de la propriété constituent un motif à cette option. Mais ne restreindrait-il pas pour autant l'accès au foncier aux plus grandes entreprises agricoles, et en même temps ne constituerait-il pas une mesure de sélection, voire de ségrégation socio-économique, à travers laquelle les plus importantes entreprises agricoles et/ou grands propriétaires seraient les seuls à pouvoir accéder au foncier ? Il n'est pas encore possible d'évaluer ces effets, ni de savoir si les mesures

adoptées vont véritablement contrarier l'étalement du bâti.

## Regard des acteurs locaux sur l'étalement urbain et nouvelles opportunités pour l'agriculture

Selon le PROT-OVT, les partenariats entre les différents acteurs de la région seraient essentiels au maintien de l'agriculture (CCDR, 2009). Ainsi, pour comprendre le rôle des acteurs et leurs interactions, une première série d'entretiens a été réalisée.

Les élus et les autorités locales et régionales présentent deux points de vue. Les acteurs régionaux ont une vision d'ensemble de la zone et considèrent l'étalement urbain comme un risque, en particulier parce que le fractionnement de la propriété conduit à l'étalement urbain et entraîne des difficultés pour l'agriculture. Les acteurs locaux, notamment les élus des municipalités considèrent l'étalement urbain comme très ponctuel. Il n'existerait que quelques opérations immobilières de lotissements (tourisme et résidences secondaires) et quelques aires d'habitation illégale construites dans des zones agricoles sans demande de permis de construire. Il semble y avoir un décalage entre la vision des acteurs régionaux qui indiquent l'étalement urbain comme contraignant la structuration territoriale et le parcellaire agricole, et celle des acteurs locaux qui semblent encore méconnaître ses effets négatifs.

Les agriculteurs (propriétaires) révèlent deux logiques qui se juxtaposent. La première est une logique spéculative où la terre est une source de revenus. Elle peut être vendue lors des moments de crise, à la suite d'opportunités immobilières ou dans le cadre des transmissions patrimoniales. La seconde correspond à une logique de résistance qui promeut la diversification de l'activité en termes de production et de fonctions agricoles (agrotourisme, produits artisanaux, vente directe). Pour les agriculteurs la région possède un système de villes

important, doté d'équipements et d'infrastructures indispensables à l'intégration agricole (telles que les foires ou les marchés), mais aussi des liaisons rapides et des réseaux de communications performants qui favorisent l'accès au marché métropolitain de Lisbonne, l'ouverture internationale et la venue de touristes. Or cette logique sous-tend surtout le discours des grands agriculteurs interrogés, qui possèdent une plus grande capacité d'intégration dans les réseaux et dont la viabilité économique est assurée.

Les associations d'agriculteurs et de développement rural constatent que l'agriculture est le moteur économique de la région, mais que son avenir est incertain, surtout en raison de la volatilité des marchés et de l'abandon des champs par les petits agriculteurs, ce qui constitue une opportunité pour l'urbanisation des terres. La multifonctionnalité devient une priorité pour l'avenir de l'agriculture car elle permet de diversifier les sources de revenus des agriculteurs et d'accroître la résistance du secteur, notamment par le développement du tourisme rural. De nombreux projets et partenariats sont ainsi encouragés : routes de vin, du cheval, de la gastronomie et des produits locaux, circuits courts biologiques, jardins communautaires.

Cette analyse fait ressortir la place centrale des agriculteurs dans les interactions entre acteurs concernant la problématique de l'étalement urbain. En effet, ils ont la capacité d'agir sur le foncier : ils vendent, donnent, retiennent la terre. Leurs actions sont souvent facilitées par les élus locaux et le système de planification locale. Les plans municipaux n'empêchent pas la construction dans les zones agricoles. Ceci est souvent le résultat d'une méconnaissance de la part des autorités locales des problèmes posés par l'étalement urbain. Il ne faut pas oublier que les PDM sont anciens : le discours sur l'étalement urbain n'est devenu une réalité de la politique d'aménagement du territoire au Portugal qu'en 2007 avec le PNPOP. Néanmoins, il existe un processus de mise en conformité des PDM par rapport aux orientations du PROT-OVT. Ils doivent obéir aujourd'hui à des règles de protection des sols plus strictes, ce qui laisse supposer l'accentuation des mesures de préservation des sols agricoles.

## Conclusion

La Lezíria do Tejo connaît un déclin de l'activité agricole, tandis que les espaces bâtis augmentent, surtout dans des zones à haute valeur naturelle. Ce processus pose de nombreux défis à l'agriculture. Pendant des années, la consommation des terres agricoles a été en bonne partie encouragée par les autorités locales, en reconnaissant difficilement la problématique de l'étalement urbain et en ne respectant pas véritablement les règles d'aménagement qu'elles-mêmes définissaient.

Le PROT-OVT est devenu le document clé d'une stratégie orientant les actions en faveur de la limitation de l'abandon agricole et de la protection des sols par la voie de la multifonctionnalité agricole. À l'heure actuelle, les PDM doivent s'aligner sur le PROT-OVT qui contient des mesures diversifiées pour contrôler l'habitat dispersé et pour protéger le foncier agricole. À cette démarche s'ajoute la volonté des acteurs locaux de développer des projets et partenariats en faveur d'une agriculture multifonctionnelle pour limiter la déprise agricole et favoriser la reconversion de l'activité. Mais le PROT-OVT est encore très récent et les effets des démarches pour maintenir l'agriculture et ralentir l'étalement urbain sont encore difficiles à évaluer. D'une part, l'imposition par le haut d'instruments et de règles normatives peut entraîner un déséquilibre du système s'ils ne s'accordent pas avec la volonté des acteurs locaux, et de l'autre, le développement de projets *individuels* sans articulation avec les instruments et inversement peut ne pas être suffisant.

Il semblerait qu'une vision plus stratégique de l'agriculture doive s'imposer à la vision stricte du zonage fonctionnel. Les projets de territoire qui se dessinent de plus en plus révèlent une opportunité pour lier de manière plus cohérente les acteurs et les instruments dans une démarche intégratrice et flexible qui pourrait contribuer au renforcement de l'agriculture, en luttant contre la déprise agricole et en favorisant la reconversion socio-économique des exploitations. Par exemple, les aires où il existe déjà des groupements de projets territoriaux pourraient servir comme critère de délimitation des *espaces agricoles préférentiels* dans les prochains PDM. La révision des PDM

constituerait alors une opportunité pour favoriser une démarche privilégiant le zonage fonctionnel et les stratégies des acteurs autour des projets de territoire et ainsi intégrer les composantes économique et sociale de la multifonctionnalité agricole souhaitée par le PROT-OVT. ■

## Remerciements

Cette recherche a été financée par l'Agence nationale de la recherche (ANR) via le projet DAUME n° ANR-2010-STRA-007-01.

## Références

Abrantes P, 2011. *La métropolisation au Portugal : processus et politiques spatiales*. Centro de Estudos Geográficos : Lisboa.

Ascher F, 1995. *Métapolis ou l'avenir des villes*. Paris : Odile Jacob.

Bengs C, Schmidt-Thomé K, 2006. *Urban-Rural relations in Europe*. ESPON 112 Final Report. Luxembourg : ESPON. [en ligne] <http://www.espon.eu>

Camagni R, Gibelli MC, Rigamonti P, 2002. Forme urbaine et mobilité : les coûts collectifs des différents types d'extension urbaine dans l'agglomération milanaise. *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* 1 : 105-139. doi : <http://dx.doi.org/10.3917/reru.021.0105>.

Catita A, 2009. À situação actual do sistema de planeamento e gestão territorial : uma nova era, novas responsabilidades. *Infogeo* ; 9-15.

CCDR, 2009. *Plano regional de ordenamento do território de Oeste e Vale do Tejo*. Lisboa : CCDR.

CE, 1999. *Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC)*. Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes.

Clément C, Abrantes P, 2011. Préserver les espaces agricoles face à l'étalement urbain : un enjeu local ? *NOROIS - Environnement, Aménagement, Société* 221 : 67-82.

CLC, 2006. Mapa CORINE Land Cover. [http://www.igeo.pt/e-IGEO/eggeo\\_downloads.htm](http://www.igeo.pt/e-IGEO/eggeo_downloads.htm)

Costa E, Abrantes P, Gomes E, 2011. *Urban form and dynamic in Portugal : a typology of urban occupation at the municipal scale. Metrics, models and paradigms for sustainable urban form*. Centro de Estudos Geográficos : Lisboa.

Dezert B, Metton A, Steinberg J, 1991. *La périurbanisation en France*. Paris : SEDES.

DGOTDU, 2007. *Programa nacional da política de ordenamento do território* [en ligne] <http://www.territorioportugal.pt/>

Domingues Á, 2009. *À rua da estrada*. Lisboa : Dafne Editora.

EUROSTAT, 2011. Recensement agricole 2010 dans l'UE - premiers résultats. Communiqué de presse, 147/2011. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/5-11102011-AP/FR/5-11102011-AP-FR.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/5-11102011-AP/FR/5-11102011-AP-FR.PDF)

EEA, 2011. *Land take (CSI 014) - Assessment*. [www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/land-take-2/assessment](http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/land-take-2/assessment)

EEA, 2006. *Urban sprawl in Europe : the ignored challenge*. EC, EEA rapport n° 10.

Frenkel A, 2004. The potential effect of national growth-management policy on urban sprawl and the depletion of open spaces and farmland. *Land Use Policy* 21 : 357-69.

Gibelli MC, 2006. L'étalement urbain en Italie entre Villettopoli et délégitimation de l'urbanisme. In : Berque A, Bonnin B, Ghorra-Gobin C, eds. *La ville insoutenable*. Paris : Belin.

IGP, 2007. Carta de Ocupação do Solo - COS' 2007. [http://www.igeo.pt/e-IGEO/eggeo\\_downloads.htm](http://www.igeo.pt/e-IGEO/eggeo_downloads.htm)

IGP, 2010. CAOP - Carta Administrativa Oficial de Portugal. [http://www.igeo.pt/e-IGEO/eggeo\\_downloads.htm](http://www.igeo.pt/e-IGEO/eggeo_downloads.htm)

INE, 2003. *Movimentos pendulares e organização do território metropolitano : 1991-2001*. [www.ine.pt/ngt\\_server/attachfileu.jsp?look\\_parent=Boui=267616&att\\_display=n&att\\_download=y](http://www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parent=Boui=267616&att_display=n&att_download=y)

INE, 2009. Recenseamento Agrícola 2009. [http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=RA2009&xpgid=ine\\_ra\\_sabermas&xlang=pt](http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=RA2009&xpgid=ine_ra_sabermas&xlang=pt)

INE, 2011. Censos 2011. [http://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpid=CENSOS&xpgid=censos2011\\_apresentacao](http://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpid=CENSOS&xpgid=censos2011_apresentacao)

Jouve AM, Padilla M, 2007. Les agricultures périurbaines méditerranéennes à l'épreuve de la multifonctionnalité : comment fournir aux villes une nourriture et des paysages de qualité ? *Cahiers Agricultures* 16 : 311-7. doi : 10.1684/agr.2007.0109

Lacour C, Puissant S, 1999. *La métropolisation - Croissance, diversité et fractures*. Paris : Anthropos-Economica.

Lima IGS, 2011. *À corrupção participada na administração local em Portugal (2004-2008)*. Lisboa : Universidade de Lisboa.

Mota I, 2005. *Estratégia nacional para o desenvolvimento sustentável, 2005-2015*. <https://infoeuropa.eurocid.pt/files/database/.../000019537.pdf>

Pardal, S, ed, 2004. *Estudo sobre o novo diploma para a RAN, REN e disciplina da construção fora dos perímetros urbanos*. Lisboa : Instituto Superior de Agronomia, Universidade Técnica de Lisboa.

Paül V, McKenzie FH, 2013. Peri-urban farmland conservation and development of alternative food networks : Insights from a case-study area in metropolitan Barcelona (Catalonia, Spain). *Land Use Policy* 30 : 94-105.

Pereira M, Silva FN, 2008. Modelos de ordenamento em confronto na área metropolitana de Lisboa : cidade alargada ou recentragem metropolitana? *Cadernos Metrôpole* 20 : 107-23.

Potter C, Tilzey M, 2005. Agricultural policy discourses in the European post-Fordist transition : neoliberalism, neomercantilism and multifunctionality. *Progress in Human Geography* 29 : 1-20.

Renting H, Rossing WAH, Groot JCJ, Van der Ploeg JD, Laurent C, Perraud D, et al., 2009. Exploring multifunctional agriculture. A review of conceptual approaches and prospects for an integrative framework. *Journal of Environmental Management* 90 : 112-23.

Williams K, Burton E, Jenks M, 2000. *Achieving sustainable urban form*. Londres : E & FN Spon.

Zasada I, 2011. Multifunctional peri-urban agriculture - A review of societal demands and the provision of goods and services by farming. *Land Use Policy* 28 : 639-48.