

La prise en compte du paysage dans les stratégies des agriculteurs du périurbain milanais

Paola Branduini

Politecnico di Milano

paola.branduini@polimi.it

Les effets de la planification agricole sur le paysage périurbain

L'échelle régionale

Pour gérer le territoire rural, la Direction Générale de l'Agriculture de la Région Lombardie a créé des documents de programmation, de connaissance et d'action aux effets très variés sur le paysage, du fait de leurs logiques spécifiques. Pour le Plan agricole triennal régional, le seul système agricole viable en périurbain est celui des cultures ornementales. Dans

Parmi les documents de connaissance du paysage et du territoire on peut signaler :

- L'« Observatoire du Territoire Rural » (Osserva.Te.R) qui, grâce au langage photographique, veut sensibiliser les associations, les institutions publiques et le grand public au paysage agricole et à sa mise en valeur.
- L'Atlas des caractères du territoire lombard, qui, s'il identifie bien un "système agricole territorial des aires périurbaines", n'attribue qu'un rôle marginal à l'activité agricole, jugée trop fragile face à l'urbanisation.
- Les Lignes de planification pour une utilisation durable du territoire rural, co-produites par les secteurs Agriculture et Urbanisme, pour qui la construction et la conservation du paysage agricole impliquent la consolidation de la présence agricole.

La Région reconnaît donc l'importance de l'agriculture dans la construction et la caractérisation du paysage régional : l'accent est mis sur la réduction des impacts négatifs sur le sol et l'eau et sur l'amélioration des externalités positives (paysages, infrastructures hydrauliques, services environnementaux). Parmi les actions en milieu rural, le programme LEADER prend en compte le paysage comme nature ou valeur esthétique, mais le réfère peu aux transformations dues à l'homme et n'inclut pas d'actions directes sur le paysage. Le Plan de développement rural 2007-2013 (PSR), qui gère les contributions agricoles Européennes, engendre beaucoup de retombées sur

le paysage, en encourageant la plantation ou replantation (haies, allées, forêts), les changements de système de culture (orientation vers les agricultures raisonnée et biologique), la renaturalisation et le remodelage des cours d'eau et la reprise du bâti rural ancien. Par contre, en phase avec les mesures agro-environnementales, il n'évoque ni l'amélioration du paysage, ni le respect de sa trame historique.

La préoccupation dominante reste la renaturalisation du paysage, l'arbre étant l'instrument le plus évoqué, notamment dans le projet régional des « dix grandes forêts pour la plaine » mis en place en 2002. Elles sont définies comme multifonctionnelles : fonctions écologique (amélioration de la qualité de l'air et de l'eau), patrimoniale (moulins), récréative et économique via certaines activités. Présent en intention, notamment lors de la caractérisation des espaces, le paysage est absent des politiques réelles, que restent axées sur l'environnement.

L'échelle provinciale

Dans son Plan agricole triennal provincial de programmation, la Province de Milan décrit le système agricole territorial des franges urbaines / rurales, en insistant sur l'intérêt économique des cultures ornementales. Parmi les documents de planification, le Plan territorial de la Province de Milan (PTCP) délimite les zones périurbaines de frange, où le secteur agricole est considéré des points de vue i/ des céréales, en fonction des choix des agriculteurs et de la PAC et ii/ des éléments structurant le territoire rural en assurant la continuité de la trame paysagère : réseaux hydrauliques historiques (datant du 11ème s.) et récents, les résurgences, des prairies productives l'hiver grâce à l'arrosage avec les résurgences d'eaux tièdes (marcite), la végétation repère, l'habitat rural, et le réseau viaire rural d'intérêt paysager. Dans le Plan territorial du Parc Agricole Sud de Milan (la moitié de la surface de la Province), le territoire agricole est divisé en trois parties :

- La ceinture métropolitaine, partie la plus externe, destinée aux fonctions productives ;
- La ceinture urbaine, proche de la ville, destinée aux fonctions récréatives ;
- Les espaces de connexion entre ville et campagne.

Ce plan vise la mise en valeur environnementale, la qualification du paysage et la préservation des composantes de l'histoire agraire et du grand bâti historique ; les indications paysagères vont de la requalification des marges urbaines et des jardins familiaux, près de la ville, à la préservation des tous les éléments du paysage agraire historique dans les espaces plus ouverts.

Mesures agro-environnementales: quel bilan pour le paysage ?

Elles ont beaucoup de retombées sur le paysage, en encourageant l'équipement arboré des campagnes et la replantation par les agriculteurs.

L'évaluation des mesures¹ par l'UE

Les Plans de Développement Rural sont désormais évalués (évaluation ex ante, intermédiaire et ex post) afin de fournir une vision homogène et une évaluation d'ensemble du développement rural européen, selon un questionnaire commun². Ils concernent les soutiens à la vie rurale en terme de compétitivité (ressources agricoles ou non des exploitations), les structures agraires, les ressources forestières, la biodiversité et le paysage.

Le chapitre VI.3 de la période 2000-2006 ayant traité de l'effet des mesures agro-environnementales sur les paysages, son évaluation portait sur le maintien ou l'amélioration :

- de la cohérence perceptive/cognitive entre les interventions réalisées et les caractéristiques naturelles et biophysiques ;
- de la différenciation perceptive/cognitive et de l'identité culturelle du paysage agricole ;
- des bénéfices et valeurs sociaux des structures et des fonctions paysagères des surfaces cultivées.

Les indicateurs concernaient les caractéristiques naturelles / biophysiques de la zone, les modes d'aménagement et d'utilisation du sol, l'environnement bioécologique, l'hydrologie, les objets artificiels (haies, fossés, pistes) existants ou réintroduits, le diagnostic sur la différenciation du paysage par les modes de gestion de la végétation, les cultures traditionnelles ou élevages traditionnels, les occurrences pour expérimenter les techniques traditionnelles (transhumance, fenaison, etc.).

Pour la période de programmation 2007-2013, les critères proviennent du Common Monitoring and Evaluation Framework (CMEF) destiné à améliorer le pilotage et l'évaluation des interventions en faveur du développement rural. Ce document comprend une liste d'indicateurs communs. Les questions de l'axe II, relatives au paysage (améliorer l'environnement et la campagne grâce à la gestion des terres) et traitant des paiements agro-environnementaux et forestiers en faveur des investissements improductifs sont associées à celles de l'axe III (qualité de vie des régions rurales et diversification d'activités économiques), la conservation et amélioration de l'héritage rural.

Chaque région doit fournir des rapports périodiques sur les effets en indiquant ses méthodes et en utilisant des indicateurs sélectionnés dans la liste commune, afin d'évaluer des effets de chaque mesure. La valeur culturelle a été davantage considérée dans la période 2000-07, avec la spécification des caractères de paysage historique qui auraient dû être maintenus ou renforcés. Néanmoins ils n'ont pas été suffisamment articulés avec les perceptions

1 Reg. CE 1257/99

2 Reg. CE 1750/99, art 42, document STAR VI/12004/00.

et la reconnaissance de la population n'a pas été suffisamment considérée. Aussi, dans la période 2007-13, les indicateurs sont bien spécifiés mais ceux relatifs à l'entretien de la cohérence perceptive, la différenciation et l'identité culturelle du paysage traditionnel viennent au second plan par rapport l'entretien ou l'amélioration de la biodiversité et la protection de sol, eau et climat. En fait, la lecture ex post de quelques rapports Italiens régionaux montre que les réponses aux questions du paysage étaient plutôt superficielles, faute de rigueur dans l'analyse de l'effet des actions sur les caractères traditionnels du paysage. C'est que la recherche d'une base commune a fait privilégier les facteurs naturels et économiques.

Un bilan des effets en Italie

L'évaluation de l'impact des mesures agro-environnementales sur l'agriculture italienne met en évidence des problèmes de formulation (inadéquation entre les coûts et les actions demandées, la compétition entre reg. CE 2078/92 et mesures agro-environnementales) et d'application (modalités mal hétérogènes de réalisation, territoire d'évaluation de l'impact environnemental trop vaste, mesures à fort effet sur le paysage trop sporadiques), ce qui rend difficile une évaluation effective à l'échelle d'unité de paysage. La recherche sur les PSR/POR (Marangon, 2007) a souligné qu'à côté des mesures agro-environnementales et forestières traditionnelles existent des mesures peu liées à l'agriculture mais néanmoins influentes le paysage et le milieu rural. Le législateur communautaire ayant laissé aux États et aux Régions beaucoup de liberté pour réaliser les PSR/POR et pour mettre en oeuvre les mesures agro-environnementales, elles ne sont pas aisément comparables.

La recherche subdivise les actions en :

- actions sans effet paysager (SP) : entretien organique des sols, réduction de fumiers, aménagement environnemental d'entreprise, introduction et certification de systèmes de qualité environnementale, sauvegarde de la diversité des races animales.

- actions qui, sans que le paysage soit leur enjeu premier, ont néanmoins un effet sensible (AP) : cultures de couvertures, cultures énergétiques, vignobles et vergers enherbés, bandes enherbées en grandes cultures, agriculture intégrée et biologique, interventions au service de la faune.

- actions sur le paysage (PP), dont la finalité est protéger le paysage : réalisation et ou conservation d'éléments de l'agro-écosystème et du paysage rural tels que les prés et pâturages, les alpages, etc., ou encore reprise de délaissés agricoles.

En réalité, si toutes ces actions ont des effets sur le paysage au sens large, elles diffèrent selon leur finalité explicite : les unes agissent sur des éléments du paysage, les autres visent le système de paysage, expression physique – visible et tangible – des systèmes agraires caractéristique d'un groupe social (les moines dans la plaine au Moyen-Âge) ou d'un grand projet (projet de Cavour dans la plaine rizicole de la Lomellina³). L'attention se pose sur

3 L'idée fait référence à la ligne culturelle des études d'histoire du territoire et de géographie humaine qui se sont surtout développés au cours du 19ème s. et qui prennent comme référence en France l'école de Bloch, Braudel (structures, longue durée), et en Italie le travail de Emilio Sereni et Massimo Quaini; il fait référence aussi à la définition de paysage culturel «évolutif» utilisée par l'Unesco.

les relations entre des éléments dont les recensements (biens historiques et paysages) sont encore insuffisants : elle privilégie les grands ensembles, les aspects formels, les utilisations du sol ou systèmes agraires. Ces politiques se situent dans la ligne culturelle des études d'histoire du territoire et de géographie humaine du 19^{ème} s. (en France, celles des écoles de Marc Bloch, Fernand Braudel ; en Italie, Emilio Sereni et Massimo Quaini) et de la définition de paysage culturel évolutif utilisée par l'UNESCO.

Malheureusement, les indications de la PAC comme celles du Ministère Italien de la Culture s'adressent plus aux objets en eux-mêmes qu'aux relations qu'ils ont avec le contexte et qu'aux évolutions historiques. Dans la nouvelle PAC, des dispositions sont prévues pour définir des actions agricoles cohérentes avec le maintien des éléments caractéristiques du paysage ; mais néanmoins, la conservation du paysage dans un marché agricole libre et concurrentiel fait toujours problème. Par exemple, on considère les murs en pierre sèche comme un élément isolé, sans prendre en compte les systèmes de culture propres à ces champs clos.

La prise en compte du paysage dans les fermes périurbaines

Parce que les agriculteurs périurbains cherchent leur diversification dans la création d'activités de loisirs pour les citoyens, ils ont compris que la qualité d'accueil est essentielle, ce qui a des répercussions sur le paysage, directement ou non, par l'amélioration de l'environnement ou du bâti. Le paysage devient un des axes forts de l'agriculture multifonctionnelle, ce qui impose plus de coordination entre les acteurs, alors que, jusqu'à présent, l'initiative était individuelle.

Au début du siècle dernier, le paysage n'était qu'une externalité produite sans intention par les activités agricoles et dont pouvaient jouir une multitude d'opérateurs locaux. Maintenant, la production / construction du paysage est de plus en plus considérée comme composante de la multifonctionnalité de l'agriculture (Marangon, 2007) ; elle constitue un objet en soi du procès de la production d'un véritable bien public local. Certains agriculteurs veulent ainsi construire un paysage de qualité à la fois comme un bien public et comme une infrastructure de leurs nouvelles activités : la vente directe/cueillette, la dégustation, la création de pistes cyclables, la mise en réseau, les fermes pédagogiques, les cours de gastronomie, etc.. Ils le font en utilisant le paysage rural et des éléments historiques agricoles (bâtiments, moulins, abreuvoirs, ...) à des fins économiques, en soignant les cours de ferme et les espaces ouverts (taille des arbres et des haies, entretien des chemins, etc.). Les motivations poussant à la prise en compte du paysage sont révélées par des enquêtes réalisées en 2003 dans le Parc Agricole Sud de Milan ; les 4/5 des agriculteurs qui diversifient, ou du moins en ont l'intention, entretiennent mieux haies et alignements arborés, mais seulement 1/5 en l'absence de projet de diversification. Il faut noter que la diversification est souvent gênée par la précarité entretenue par la brièveté des contrats de location. Par

ailleurs, les aides communautaires jouent un rôle d'encouragement, puisque, parmi les 2/3 d'agriculteurs qui (re)plantent des arbres, seulement la moitié le ferait sans elles. Le tableau 2 donne ainsi quelques exemples mettant en œuvre la multifonctionnalité. L'entretien du paysage s'exprime par le soin apporté aux entrées de ferme, à la restauration de structures agricoles anciennes (moulin, abreuvoir...), à des techniques anciennes de conduite de la vigne (p. ex. vite maritata). L'entretien des alignements et des canaux qui structurent la plaine milanaise ainsi que la restauration du bâti principal de la ferme (grange, grenier, étable...) font partie de la maintenance de l'agriculture et ne sont pas interprétés seulement comme activités finalisées par la volonté d'améliorer les rapports avec le public.

	Activités	Effets sur le paysage
<i>Cascina Gaggioli</i> , PASM	Vente directe de produits bio, Agritourisme, Agri camping	Soin de l'entrée de ferme, de l'intérieur de la cour, des alignements et des canaux.
<i>Cascina Femegro</i> , PASM	Vente directe, parcours vélo.	Soin de l'entrée de la ferme ; réutilisation de bâtiments existants et de matériaux anciens ; mise en valeur des objets anciens, notamment de l'antiquité romaine ; remise en état des moulins et des canaux et de leurs alignements.
<i>Cascina Forestina</i> , PASM	Cueillette et vente directe, Agritourisme, ferme pédagogique, salle conférence	Création d'un bois, remise en état et en fonction de canaux.
<i>Cascina Caremma</i> , Parco Ticino	Cueillette et vente directe, agritourisme et piscine dans un cadre agreste, ferme pédagogique, salle de conférence.	Réutilisation des bâtiments existants ; respect des structures agricoles historiques (<i>vite maritata</i>) ; espaces boisés et prairies de loisir.
<i>Cascina Costa</i> , Parco Montevecchia	Agritourisme, dégustation de vins et cours pour sommeliers, organisation d'événements.	Restauration du bâti et respect des structures historiques, points panoramiques, sentiers autour de la ferme

Tableau 1 : Exemples des effets sur le paysage à la suite des activités de diversification agricole dans le périurbain milanais

Ces actions démontrent l'attention nouvelle des collectivités à la reconquête de leur passé rural, considéré désormais comme le fondement historique du territoire agricole contemporain.

Les discours des acteurs : « Vivre dans le périurbain »

Si, pour les agriculteurs, le paysage est essentiellement défini par l'activité productive et se confond avec l'environnement, il correspond pour les citadins, ignorants de l'agriculture, à un lieu de loisirs et de mémoire. Ainsi, des citoyens qui passent souvent à pied ou en bicyclette près des moulins de l'Olona, connaissent l'histoire des ouvrages hydrauliques agricoles, mais ignorent les cultures pratiquées. Corollairement, les agriculteurs sont peu informés des projets urbains sur le territoire agricole que connaissent les citadins (Borsani, 2007).



Figure 1 : La représentation du paysage agricole périurbain par les citoyens
 Source : Borsani, 2007

Les agriculteurs sont très sensibles aux nuisances urbaines de tous ordres dans un territoire sous forte pression urbaine: décharges sauvages, activités a-sociales (drogués dans les endroits peu fréquentés, prostituées dans les lieux de grand passage, notamment aux entrées des fermes), précarité de l'avenir, difficulté d'exercer leur métier. Néanmoins, ils profitent des services scolaires ou récréatifs de la ville et sont satisfaits de ne plus se sentir isolés comme en campagne.

Ce voisinage leur inspire des idées de diversification (vente directe, p.ex.), leur permet de faire connaître l'agriculture lors de manifestations et événements agricoles. Cependant, le rapport dominant des agriculteurs à la ville est plus négatif (se défendre) que positif (se diversifier). Même habitués à vendre leur production aux filières locales (lait à la Centrale de Milan ou à la Coopérative de Peschiera Borromeo, riz à un distributeur, etc...), beaucoup d'agriculteurs sont peu attirés par le nouveau métier que représente la vente directe l'offre de services aux citoyens. Leur propre ferme leur apparaît comme une thébaïde, loin de la confusion de la ville mais proches de ses services.

S'ils sont peu ouverts à accueillir le public à la ferme, s'ils affirment « de ne pas être faits pour écouter les gens », ils témoignent néanmoins cordialité et ouverture quand un passant leur demande des renseignements sur leur métier ou apprécie le bon entretien des routes de campagne débarrassées des déchets urbains. Le rapport sporadique avec quelque citoyen est plus facile à gérer qu'un groupe de citoyens en ferme ou sur les champs.

BRANDUINI P. : « La prise en compte du paysage dans les stratégies des agriculteurs du périurbain milanais ». In Fleury A. (dir.) : *Vers des projets de territoires*, vol. 2 des actes du colloque *Les agricultures périurbaines, un enjeu pour la ville*. © ENSP, Université de Nanterre, 2008.

Les stratégies agricoles restent très variées entre l'abandon du métier, ce qui libère des terres et permet à d'autres de poursuivre leur logique productive, la délocalisation (notamment pour installer des enfants), l'adoption de nouveaux systèmes de production appréciés des citoyens (agriculture biologique, vente directe ou valorisation de pratiques anciennes, etc.).

Instruments de gestion pour le paysage agricole périurbain

On peut comparer différents outils d'aménagement du territoire en fonction en Grande Bretagne - Heritage management plans, en France - Contrats d'agriculture durable et en Italie - Piani integrati filiera.

L'étude comparée (tableau 2) a mis en évidence la nécessité d'une intégration de l'attention à la trame historique du paysage et à l'évolution des pratiques agricoles.

	Objectifs	Financements	Méthodologie
GB : <i>Heritage management plans</i>	Il s'adresse aux biens culturels, mais non au paysage du quotidien	Défiscalisation des taxes de succession. Il soutient la conscience de bien public, et les instruments de sa gestion.	Work in progress
F : <i>Contrat Territorial d'Exploitation (arrêté en 2003) puis Contrat d'Agriculture Durable (arrêté en 2010) puis contrats régionaux (PRAIRIE en Ile-de-France);</i>	le CTE visait le développement agricole social, économique, environnemental et paysager ; le CAD n'a conservé que l'environnement.	Etat et UE, puis région et UE.	Programmation sur un pas de temps de 5 ans, avec peu d'intégration horizontale.
<i>Piani integrati filiera</i> mesures agro-environnementales (I)	Les PI s'occupent surtout de développement agricole, sans ignorer les autres thèmes. Les MAE tiennent partiellement du paysage	Contributions par l'UE via les Régions; PI Gestion intégré : inférieur dispersion des fonds	PI Approche intégrée horizontale et verticale

Tableau 2

L'Heritage Management Plan s'adressent aux propriétaires, agriculteurs ou non, des bien historiques pour la connaissance, le respect et la gestion du paysage par la mise en œuvre des mesures du développement rural ; en fait, le paysage agraire constitue en soi un bien historique. La méthodologie de rédaction prévoit la lecture de la propriété dans son évolution historique avec les modifications intervenues aux bâtiments ainsi que aux champs afin de ne pas morceler la propriété et en conséquence la valeur du bien. Cependant, les actions concernant l'agriculture doivent être en accord avec le code de Bonnes Pratique Agricole et les principes de soutenabilité environnementale.

L'outil anglais par rapport montre une meilleure attention que les outils italiens et français aux transformations du paysage et aux changements des systèmes de relation au cours du temps entre bâtiments et paysage.

Conclusion : quels défis pour le paysage ?

En conclusion, on peut souligner que la planification des zones périurbaines nécessite une évaluation correcte des potentialités agricoles, car la « frange urbaine » mérite bien plus que seulement devenir un parc urbain ou une zone verte » (prairie ou bois).

Il est vraiment impératif que les mesures agro-environnementales de la PAC contiennent davantage d'indications pour améliorer la qualité du paysage dans le respect de la trame historique et considérer globalement le système du paysage et non seulement les éléments du paysage. Une telle prise en compte du système permet aussi d'intégrer beaucoup mieux les différents acteurs et les différents métiers : le muret de pierre sèche ne doit plus masquer les champs et les cultures pratiquées, ni occulter ceux qui cultivent, qui récoltent, qui transportent les produits, voire les transforment.

En général il faudra développer une meilleure coordination entre les acteurs: intégration verticale (particuliers et administration publique) et horizontale (entre agriculteurs).

Bibliographie

Bonfanti Paolo, Sigura Maurizia, Turco S., 2005, «Applicazione di misura agroambientali e paesaggio rurale: un caso studio», in AIIA 2005, Catania 27-30 giugno 2005, *L'ingegneria agraria per lo sviluppo sostenibile dell'area mediterranea*.

Branduini Paola, 2004, *L'agricoltura periurbana a Milano. Sviluppo di possibili interventi per la valorizzazione delle aree agricole periurbane in zone protette*, Tesi di Dottorato di Ricerca in Genio Rurale, Università degli Studi di Milano

Branduini Paola, Sangiorgi Franco, 2004, «Verso la progettazione integrata delle aree agricole periurbane», Atti del Convegno Internazionale *Il sistema rurale. Una sfida per la progettazione tra salvaguardia, sostenibilità e governo delle trasformazioni.*, Milano.

Commission Regulation (EC) No 1750/1999 of 23 July 1999 laying down detailed rules for the application of Council Regulation (EC) No 1257/1999 on support for rural development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF)

Council Regulation (EC) No 1257/1999 of 17 May 1999 on support for rural development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) and amending and repealing certain Regulations

Council Regulation (EC) No 1698/2005 of 20 September 2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)

European Commission Directorate-General For Agriculture and Rural Development, (1999), *Ex post evaluation of rural development programmes 2000 – 2006*, http://ec.europa.eu/agriculture/eval/ms_note_en.pdf

European commission, Directorate General for Agriculture and Rural Development (2006), *Rural Development 2007-2013, Handbook on common monitoring and evaluation framework*, Guidance document and his annexes

Lechi Francesco, 1998, *Politica agraria*, Etaslibri, Milano

Marangon Francesco (a cura di) 2007, *Gli interventi paesaggistico-ambientali nelle politiche regionali di sviluppo rurale*, Franco Angeli Editore

Programmazione sviluppo rurale 2007-2013, *Contributo tematico alla stesura del piano strategico nazionale*, Gruppo di lavoro "paesaggio", documento di sintesi, aprile 2006

Regione Lombardia (1999), *Piano di Sviluppo Rurale 2000-06*, Milano

Regione Lombardia (2006), *Piano di Sviluppo Rurale 2007-13*, Milano

Regione Lombardia, (2003) *Le Dieci grandi foreste di pianura, Sviluppo sostenibile: nuovi interventi di forestazione nella pianura lombarda*, Milano

Regione Lombardia, (2003) *Linee di pianificazione per un uso sostenibile del territorio rurale*, D.D.G. 5 agosto, n°13130

Regione Lombardia, (2003) *Piano Agricolo Triennale Regionale 2003-2005*, Milano.

Roberta Borsani, *I mulini dell'Olon: riqualificazione del sistema di paesaggio storico*, rel. L. Scazzosi, correl. P. Branduini, Politecnico di Milano, Facoltà di Architettura Civile (II), Tesi di Laurea in Architettura, A.a. 2005/06

Tabet Duccio, 1989, *Economia agraria e ambiente naturale*, FrancoAngeli, Milano

Torquati Biancamaria (a cura di) 2007, *Agricoltura e paesaggio in Umbria e Lazio. Le politiche, gli strumenti di lettura e di valutazione*, Franco Angeli ed, Milano