

Politiques de planification et logiques des acteurs locaux dans le contexte de périurbanisation du sud-est d'Athènes

Nikolaïdou S.

in

ElIoumi M. (ed.), Jouve A.-M. (ed.), Napoléone C. (ed.), Paoli J.C. (ed.).
Régulation foncière et protection des terres agricoles en Méditerranée

Montpellier : CIHEAM

Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches; n. 66

2011

pages 145-157

Article available on line / Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=801380>

To cite this article / Pour citer cet article

Nikolaïdou S. **Politiques de planification et logiques des acteurs locaux dans le contexte de périurbanisation du sud-est d'Athènes.** In : ElIoumi M. (ed.), Jouve A.-M. (ed.), Napoléone C. (ed.), Paoli J.C. (ed.). *Régulation foncière et protection des terres agricoles en Méditerranée.* Montpellier : CIHEAM, 2011. p. 145-157 (Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches; n. 66)



<http://www.ciheam.org/>
<http://om.ciheam.org/>

Politiques de planification et logiques des acteurs locaux dans le contexte de périurbanisation du sud-est d'Athènes

Sofia Nikolaïdou

Université Technique Nationale d'Athènes, Grèce

Résumé. La périurbanisation de la plaine de Messoghia au cours des dernières décennies est un phénomène qui s'est récemment accéléré par la modernisation des réseaux rapides de communication mis en place à l'échelle métropolitaine d'Athènes. Ce processus de fort accroissement démographique des villes périphériques se traduit par la diffusion de l'habitat individuel en milieu rural et de vastes zones d'activité le long des axes routiers. Les instruments de planification semblent inopérants en matière d'anticipation et de régulation de l'urbanisation incontrôlée de la région. La question des conflits, en matière d'usage de l'espace, de protection des espaces agricoles ainsi que de maîtrise du foncier, relève de l'efficacité du cadre institutionnel ainsi que des stratégies des acteurs locaux qui déterminent les usages du sol.

Mots-clés. Périurbanisation – métropoles - spéculation foncière - logiques d'acteurs - aménagement et planification territoriale – Grèce

Planning policies and approaches of local stakeholders in the context of the periurbanisation of south-east Athens

Abstract. *The periurbanisation in the plain of Messoghia, a rural region on the eastern outskirts of the greater metropolitan area of Athens is an emerging process stimulated by the recent development of modern transport networks. This spatial change involves rapid demographic increase resulting in the extension of residential areas, the arrival of tertiary activities, the relocation of industries and ongoing development of large infrastructure. Moreover, the weaknesses of the spatial planning policy and regulatory control combined with fragmented local government seem to have a limited capacity for anticipating the negative effects of uncontrolled urbanisation.*

Keywords. *Periurbanisation processes – metropolis – territorial planning - land speculation - spatial planning policy - Greece*

I – Introduction

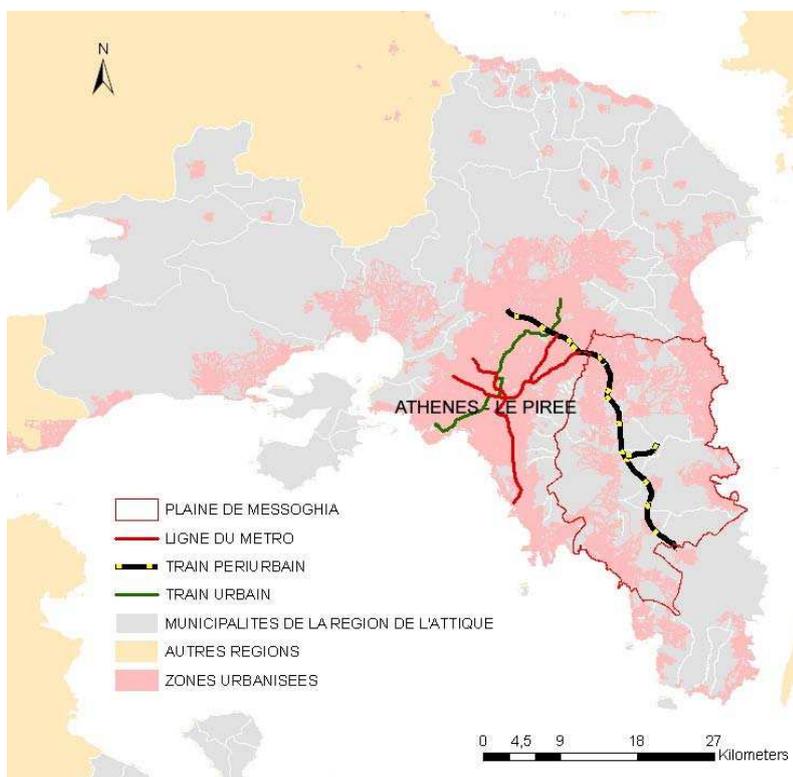
L'espace périurbain grec est fortement marqué par la période de forte urbanisation des années soixante, caractérisée par une expansion rapide des villes et l'explosion du tourisme, principalement sur le littoral. Cette concentration urbaine a principalement affecté les deux villes-ports du pays, celles d'Athènes-le Pirée et de Thessalonique. Le développement des usages urbains du sol en milieu rural (résidences, tourisme, loisirs) et les défaillances des politiques de planification spatiale ont contribué à la construction d'un espace périurbain assez spontané et consommateur des espaces agricoles. L'usage agricole de la terre n'est pas protégé par des politiques appropriées agricoles ou agri-urbaines et les terrains agricoles sont indirectement affectés par des politiques urbaines qui concernent le permis de construire (par exemple la taille minimale des parcelles constructibles en milieu rural périurbain).

L'objectif de cette étude vise à explorer le processus de périurbanisation dans la plaine de Messoghia (la Mesogée), une aire périurbaine littorale au sud-est de la ville d'Athènes, en passant par l'explication des politiques d'aménagement et de protection de l'environnement

ainsi que du rôle des jeux d'acteurs locaux. La plaine de Messoghia comprend 13 municipalités¹ et couvre environ 47 700 ha (carte 1). L'implication des municipalités dans les projets de territoire, la place de l'agriculture et sa durabilité, ainsi que les intérêts des acteurs privés face à la pression de l'urbanisation sont quelques éléments caractérisant la dynamique périurbaine de cette zone.

Cet article reprend de manière synthétique les principaux résultats de l'étude menée dans le cadre du Réseau d'échange sur la question foncière en Méditerranée (FONCIMED)². Le travail présenté est issu de la recherche menée dans le cadre de la thèse de doctorat³, s'appuyant aussi sur des études antérieures de l'auteur⁴.

Carte 1 : Localisation du périmètre d'étude



Source : Auteur

II – Le contexte de périurbanisation de la plaine de Messoghia : Un fort recul des espaces agricoles et naturels

L'espace périurbain d'Athènes est fortement marqué par la période d'urbanisation intensive des années 1960, pendant laquelle on a observé une expansion prononcée de l'agglomération ainsi que l'expansion de la villégiature sur le littoral. En outre, le ralentissement des rythmes de croissance explosifs du centre athénien depuis les trente dernières décennies est lié au renforcement de sa périphérie métropolitaine, y compris le périmètre de la zone d'étude.

Dans le contexte de périurbanisation, la plaine connaît une urbanisation rapide très fortement marquée par la croissance urbaine, l'explosion démographique et l'extension anarchique des villes périphériques (sa population a été multipliée par 2,7 en trente ans).

Plus précisément, la plaine de Messoghia subit une double pression urbaine. D'une part, il s'agit de l'expansion des usages urbains vers la périphérie à un rythme accéléré depuis les deux dernières décennies, favorisée par les facilités qu'offrent les infrastructures de transport récemment mises en place (le nouvel aéroport international en 2001, l'autoroute régionale d'Attique - Attiki Odos, le train périurbain et l'extension des lignes du métro, les infrastructures des Jeux Olympiques - J.O. en 2004). D'autre part, il s'agit de l'étalement urbain du littoral en tant que zone de loisirs et de résidences secondaires dont beaucoup sont progressivement reconverties en résidences principales. Dans ce cadre, la décentralisation des emplois est accompagnée par des flux rapides de main-d'œuvre et d'une migration de population issue plutôt des classes moyenne et aisées à la recherche d'un meilleur cadre de vie en « espace vert et ouvert ».

Le double contexte de périurbanisation et de « littoralisation » s'explique par l'implantation continue des activités économiques (centres commerciaux, loisirs, centres de logistique, grandes sociétés privées) le long des axes routiers ou dans des zones aménagées, ainsi que par la diffusion incontrôlée des résidences principales ou secondaires (souvent édifiées illégalement) en dehors des espaces déjà urbanisés. Ce processus constitue une grande menace pour les espaces agricoles et naturels de la plaine qui se fragilisent. Au cours des trente dernières années, 6 000 ha de terres agricoles et sylvopastorales ont changé d'usage (surtout intégrés dans les plans d'urbanisme), dont plus de 1 600 ha de terres anciennement vouées à la viticulture et l'oléiculture ont été défrichés pour l'implantation du nouvel aéroport et de toutes les installations supplémentaires.

Abandonnés au capitalisme immobilier favorisé par le processus d'urbanisation, l'espace rural et les espaces agricoles et ouverts ne sont pas suffisamment protégés par des politiques appropriées agricoles ou agri urbaines de long terme. Bien au contraire, ils sont gravement affectés par des politiques d'aménagement urbain ou par une urbanisation sauvage.

III – L'intégration de la plaine de Messoghia dans le cadre juridique d'aménagement du territoire

Les défaillances des politiques du dernier siècle en matière de planification au niveau national et la réforme récente du cadre institutionnel concernant la politique de planification stratégique d'aménagement ont marqué l'image actuelle du paysage rural de Messoghia. Malgré les réformes successives du cadre institutionnel, la politique concernant la planification stratégique d'aménagement n'a débuté qu'à la toute fin des années 1990 (Loi relative à l'Aménagement du territoire et au développement durable⁵), alors que le « Plan National de l'Aménagement du Territoire » est entré en vigueur en Février 2008⁶. Cette institutionnalisation des grands axes d'aménagement du territoire national démontre qu'en matière de progression institutionnelle les procédures sont très tardives.

Les politiques territoriales qui concernent la région de Messoghia comprennent des projets à l'échelon métropolitain, local et urbain. Toutefois, elles ne répondent pas aux vrais besoins locaux lorsqu'elles s'inscrivent dans un cadre plus élargi, incluant les priorités d'aménagement au niveau régional (Attique) dans le contexte de la planification métropolitaine d'Athènes.

Plus précisément, nous examinons dans ce qui suit le cadre réglementaire et organisationnel concernant la stratégie de développement territorial de la région métropolitaine d'Athènes en rapport avec les usages du sol à Messoghia. Les documents étudiés ont été choisis en fonction de l'intérêt qu'ils présentent pour comprendre les choix des politiques et leur traduction graphique.

1. Les échelles de planification territoriale

La planification spatiale en Grèce se fait sommairement à trois échelles territoriales, comme c'est le cas aussi dans notre zone d'étude. En résumé, on peut hiérarchiser les instruments actuels de la planification, de l'aménagement, de l'urbanisme et du développement territorial, en distinguant les échelles ci dessous.

L'échelle nationale, où on doit faire la distinction entre planification générale d'orientation (ex. le Schéma National d'Aménagement du Territoire) et planification sectorielle (comprenant les différents schémas sectoriels d'aménagement par ex. du tourisme ou de l'industrie).

L'échelle régionale (régions, agglomérations, intercommunalités), comprenant notamment la planification d'orientation comme les schémas régionaux ou les plans régulateurs d'aménagement et d'urbanisme des aires métropolitaines (ex. celui d'Athènes). Les départements élaborent des schémas réglementaires à l'échelle de plusieurs communes, tels que les zones de contrôle du bâti ou les zones à vocation touristique ou industrielle.

L'échelle locale et urbaine (municipalité et/ou tissu urbain) comprenant les plans généraux d'urbanisme (GPS) à l'échelle municipale-communale, qui sont des plans d'aménagement de petite échelle ainsi que d'autres projets urbains (ex. zones à urbaniser, plans de régénération urbaine, zones urbaines défavorisées, etc.).

Le cadre institutionnel qui régit les usages du sol de la plaine de Messoghia comprend donc en somme 3 niveaux (voir carte 2 et figure 1) :

a]. Le Plan Régulateur pour la région métropolitaine d'Athènes [RSA, Athens Master Plan] exprime une vision stratégique du territoire, donne des orientations d'aménagement ainsi que des directives pour l'affectation du sol et les besoins futurs à l'échelle de la région métropolitaine d'Athènes (Loi 1515/85, modifiée en 1991 et en 1999 afin de pouvoir intégrer les infrastructures de l'Aéroport et des J.O).

b]. La Zone de Contrôle du Bâti [ZOE, Land Development Control Zone] constitue un outil relativement spécifique élaboré à l'échelle intercommunale de la plaine de Messoghia (13 municipalités) concernant l'aménagement des usages du sol en milieu rural⁷. Ce type de zonage est évidemment établi en fonction de ce qui existe déjà (zones urbanisées, plans d'urbanisme) mais aussi en tenant compte des évolutions futures et des agencements du territoire souhaités par les collectivités locales (espaces protégés, zone de développement).

Le terrain est découpé en trois types de zones principales :

- zones de protection des espaces ouverts - naturels et non urbanisés, des terres agricoles, des lieux archéologiques / historiques ;
- zones d'urbanisation qui comprennent les régions sous pression (zones d'urbanisation future), qui seront destinées aux résidences principales ainsi qu'à celles des régions côtières ;
- zones d'activités et d'établissements qui vont servir à l'accueil des activités des secteurs secondaire et tertiaire (par exemple les zones qui sont proches de l'aéroport).

Dans notre zone d'étude, où l'urbanisation et la spéculation foncière sont intenses, l'élaboration de ce type de zonage est faite dans le but de limiter l'ouverture des terrains à l'urbanisation, maîtriser la spéculation et réguler le marché foncier à partir des règles de construction. Il opère une distinction entre espaces à protéger afin de mettre en valeur le paysage, l'environnement et le patrimoine :

- Les zones de protection absolue (6 775 ha) qui comprennent les forêts, un certain nombre de sites archéologiques et des parties de la zone côtière non construite ;

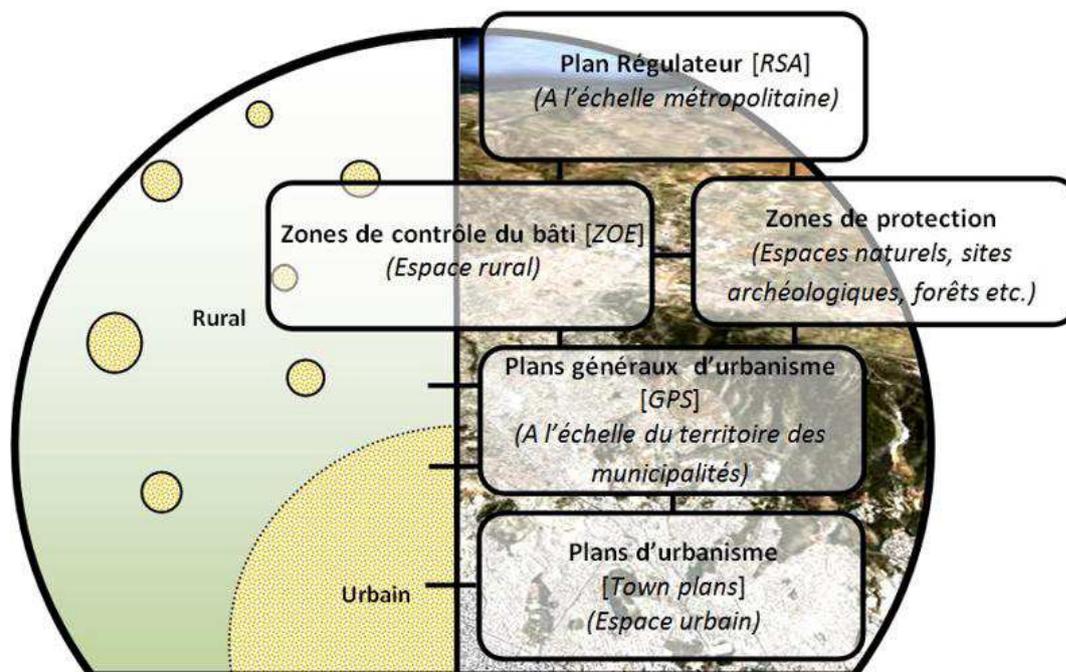
- Les zones de protection moyenne, dont les espaces verts (18 536 ha), les sites archéologiques de protection moyenne (3 598 ha) et le Parc zoologique de l'Attique (Attiko Parko, 3 232 ha) qui se situe dans la région du site archéologique de Vavrona, avec une limitation stricte en matière de modes d'occupations du sol et de règles de constructibilité ;
- Les zones pour la préservation du secteur agricole. Il s'agit d'abord des zones agricoles (6 222 ha) déjà en partie mitées, où les habitations sont autorisées et ne doivent pas forcément servir à des fins agricoles. Ensuite, il s'agit des zones d'aide spéciale aux exploitations et aux cultures traditionnelles et biologiques (vignes, 1 830 ha) d'une valeur productive de grande importance. L'activité viti-vinicole y est obligatoire et les autorisations de construction sont réservées uniquement aux caves et à l'habitation individuelle liée directement aux cultures (voir Carte 2, ORSA, 1997; FEK, 2003)

Néanmoins, il est à noter que malgré certaines restrictions générales concernant la constructibilité⁸ les nombreuses dérogations assurent à la réglementation une certaine souplesse.

c]. Les Plans Généraux d'Urbanisme [GPS] sont établis au niveau local et doivent couvrir la totalité du territoire municipal⁹. Ils découpent le terrain en zones selon leurs caractéristiques : zone d'habitat, zone d'activité (industrielle, commerciale ou artisanale), espaces agricoles, naturels, etc. Le périmètre ainsi défini contient un règlement d'utilisation des sols combiné à un document stratégique de long terme (15 ans) préfigurant une programmation de l'aménagement pour l'ensemble du territoire. Les réglementations de ces plans doivent être cohérentes avec les orientations d'aménagement de grande échelle (Plan Régulateur, schémas régionaux). On pourrait voir un équivalent en France dans les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) et les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT - ancien Schéma Directeur). Ensuite, les Plans d'urbanisme [*poleodomiki meleti*], dont l'échelle de référence est la zone urbaine (ville, quartier), sont des plans détaillés qui fixent la destination des sols à la parcelle (secteurs urbanisés, limites de construction, fonctions urbaines, espaces verts, etc.) selon les orientations générales d'aménagement énoncées dans les GPS.

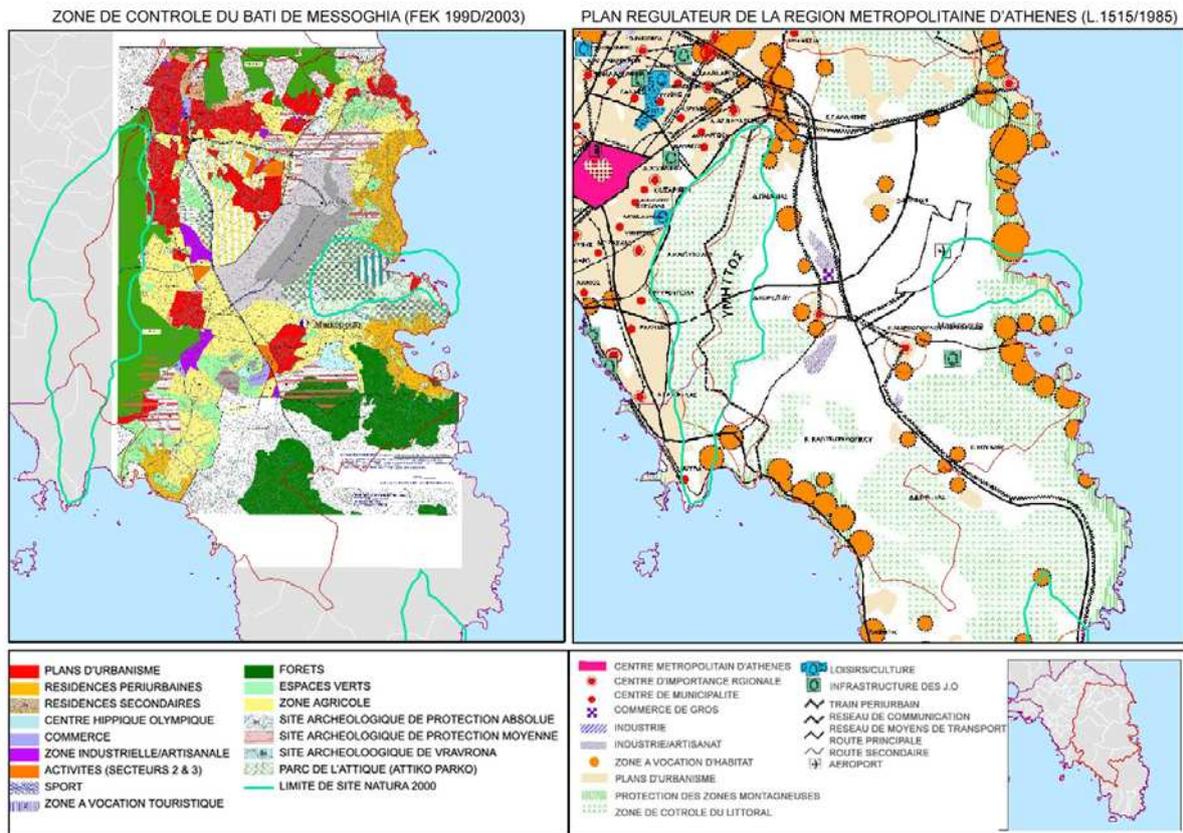
En conclusion, malgré son dynamisme démographique (151 766 habitants en 2001), la plaine de Messoghia ne s'est pas développée comme une région-centre puissante et autonome. Ainsi, son intégration territoriale dans la région d'Athènes entraîne des inconvénients ainsi que des avantages (Karka, 2001). Le manque d'autonomie est contrebalancé par la politique innovatrice de planification d'Athènes, comme le Plan Régulateur pour la région d'Athènes (Athens Master Plan), qui s'engage dans une stratégie de renforcement des infrastructures métropolitaines. La mise en place des grands projets d'amplitude nationale et régionale au sein de la plaine (aéroport, grands axes de communication, infrastructure des Jeux Olympiques) a encouragé l'implantation de nombreuses activités du secteur tertiaire. En effet, face aux pressions de l'urbanisation, la préservation de l'agriculture périurbaine et des espaces naturels ouverts semble constituer un objectif secondaire.

Figure 1 : Cadre réglementaire en matière d'aménagement du territoire (plaine de Messoghia, Attique)



Source : Auteur

Carte 2 : La planification des usages du sol de la plaine de Messoghia



Source : Zone de contrôle du bâti, 2003, Plan régulateur d'Athènes, 1985

2. La défaillance de la réglementation générale

Pour comprendre l'amplitude de l'expansion anarchique des constructions en milieu rural, il est essentiel d'aborder rapidement une singularité législative qui régit la gestion de l'espace rural en Grèce : en l'absence de tout document d'urbanisme, le règlement national d'urbanisme permet de délivrer des permis de construire en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune sous condition que la superficie minimale des terrains soit de 0,4 ha. De cette façon, chaque parcelle actuellement agricole (qui ne fait pas partie d'une zone à vocation agricole ou préservée) peut être conçue comme un terrain potentiellement constructible créant ainsi une plus-value à la vente. Cette particularité s'est traduite par l'autorisation en milieu rural de presque tous les types d'usages (logements, commerce, services, industrie), tout en suivant certaines restrictions applicables au terrain (hauteurs permises, surface constructible, division des parcelles, etc.). En effet, le morcellement excessif des propriétés agricoles par lots en vue de les construire, souvent en l'absence de documents d'urbanisme, et la construction illégale au-delà des limites de construction et des normes d'urbanisme sont quelques caractéristiques principales des pratiques foncières locales exercées aussi sur notre terrain d'étude.

3. Le cadastre national : une procédure inachevée

L'opération de cadastre du territoire national, amorcée depuis 1995 avec l'aide de l'Etat et de Fonds européens, reste toujours inachevée. Les enregistrements se font au niveau municipal et ont comme but l'enregistrement sur une base numérique de toutes les actions qui déterminent les droits juridiques des biens immobiliers (selon les enregistrements du service des Hypothèques, les données sur les propriétés ont été saisies par le nom du titulaire).

Actuellement, le cadastre compte 756 100 ha enregistrés (317 municipalités et communes, soit environ 6% de la surface totale nationale). On estime que jusqu'à la fin de 2011 il y aura 310 000 ha de plus enregistrés (près de 8% de la totale surface nationale). En ce qui concerne notre terrain d'étude, parmi les 13 municipalités de la plaine de Messoghia, la plupart (9 municipalités) sont en cours de réalisation du cadastre¹⁰.

En somme, les lacunes cadastrales (le cadastre national, le registre viticole et oléicole sont inachevés) rendent difficile la régulation foncière et la planification reste inopérante face à l'amplitude de la pression foncière. L'accomplissement du cadastre constitue donc une nécessité dans la mesure où il facilite la gestion des projets d'aménagement du territoire en fournissant des outils cartographiques performants et en permettant l'accès aux informations au niveau des parcelles.

IV – Jeux d'acteurs impliqués dans le processus de planification

1. Le rôle limité des municipalités

L'Etat grec reste assez centralisé au niveau des compétences, du pouvoir et des ressources. En ce qui concerne le système de décentralisation, bien qu'il ait été consolidé par la constitution de 1975, les collectivités locales en Grèce n'ont jamais réussi à obtenir une forte part de pouvoir au niveau tant de l'administration que de la planification. Les années 1990 marquent le début d'un effort de réforme du système de décentralisation territoriale (région : représentante du gouvernement, départements et municipalités : collectivités locales) à travers la création en 1999 des nouvelles autorités locales (qui sont issues de la fusion des anciennes communes¹¹) et fonctionnelles (établissements publics).

Cependant, l'administration locale n'est pas autonome en matière de ressources financières et de fiscalité et demeure dépendante des subventions gouvernementales et européennes (Petraikos, 2004). Cette réforme reste inachevée et dépourvue d'une articulation cohérente entre la gouvernance et la répartition des compétences aux différents niveaux d'échelles territoriales, du local au national. Par conséquent, les politiques d'aménagement du territoire et les politiques nationales sectorielles sont souvent en rupture avec les dynamiques territoriales et les compétences des autorités locales.

Néanmoins, l'élaboration des GPS constitue la compétence la plus importante de l'administration locale car elle joue un rôle majeur pour l'aménagement du territoire et la protection des terres agricoles. Ces plans locaux permettent d'avoir une vision stratégique du territoire déterminant les zones à urbaniser ou les zones protégées (ex. : espaces naturels, sites archéologiques, agriculture, etc.) dans le cadre du développement durable. De plus, l'intégration dans ces démarches de planification de nouveaux modes de participation des élus et des citoyens aux affaires municipales (conseils des élus au niveau des quartiers ou des départements, assemblée locale, droit à l'information des citoyens locaux sur les nouveaux projets) s'avère très importante pour l'évaluation des politiques locales. Pourtant, la mise en œuvre incomplète de ces plans se traduit soit par le manque de documents d'urbanisme à l'échelle locale (2 sur 13 municipalités du périmètre d'étude ne sont pas dotées de Plans Généraux d'Urbanisme, et 3 sur 13 ont des plans d'urbanisme en révision) soit par l'inefficacité des réglementations. En outre, face à la pression immobilière, la stratégie des

collectivités locales favorise souvent l'expansion des zones d'habitat et des activités économiques au détriment des zones agricoles.

2. Les stratégies spéculatives des agriculteurs

L'agriculture perd de plus en plus de sa vigueur économique et les terres sont en forte régression au profit des zones constructibles et des activités du secteur tertiaire. Cette forte pression foncière est surtout due à la construction de l'aéroport et à la modernisation des réseaux de communication qui ont généré une spéculation foncière et immobilière.

Les effets des stratégies spéculatives sur le foncier agricole induisent un blocage : la terre reste « en attente » alors que les parcelles de petite taille sont les plus vulnérables à l'urbanisation. En outre, le morcellement des terres s'accroît et il est élevé par rapport au niveau national : dans la plaine, la surface moyenne par exploitation en 2001 était de 1,8 ha (contre 4,4 ha au niveau national) avec un taux de parcellisation de 4,5 parcelles/exploitation (6,2 au niveau national) et de 0,43 ha/parcelle (0,72 ha au niveau national). Dans ce contexte, les terres vouées à la viticulture et l'oléiculture et les terres agricoles en friche sont « dans l'attente de reconversion » ou mitées par les constructions spontanées (Nikolaïdou, 2006).

Par ailleurs, l'inefficacité des législations foncières et de protection des terres agricoles a eu un impact négatif sur l'activité agricole ainsi que sur les stratégies des agriculteurs. Les pressions sur le foncier sous la contrainte de l'urbanisation rendent l'avenir de l'agriculture incertain, mettant en péril la forte identité viti-vinicole de la plaine. En même temps, le marché de proximité de la ville constitue une grande opportunité pour la production viticole qui « résiste » sous une forme nouvelle accompagnée d'activités innovantes (Nikolaïdou, Jouve et Anthopoulou 2007 ; Jouve et Napoléone, 2003).

3. Les capacités de résistance de la filière viti-vinicole

Malgré toutes les pressions de l'urbanisation qu'elle subit, la plaine de Messoghia reste une région traditionnellement viticole. La réputation viticole de la plaine est basée sur la production du vin « retsina » (vin résiné jouissant d'une appellation de tradition) et des vins locaux (sous la dénomination vin d'Attique, vin du pays de Messoghia). Tous sont des vins de table populaires, vendus en grande partie en vrac auprès des tavernes de la petite région et d'Athènes ainsi que sur place auprès d'une clientèle plus ou moins stable qui aime le goût de ce type de vin pas cher.

Parmi une trentaine d'unités vinicoles au sein de la plaine, on distingue deux types de caves. Il s'agit d'une part de caves professionnelles de petite et moyenne taille et de haut niveau de technicité ayant une stratégie de qualité (renouvellement des vignes, amélioration/valorisation des cépages locaux, culture biologique, rénovation des installations et mise en bouteille) et de diversification (caves visitables/dégustation sur place, vente directe, etc.). Ces unités professionnelles progressent ces dernières années en termes de volumes de production et de revenus grâce à leur démarche d'innovation/adaptation aux exigences des consommateurs avertis et à la promotion sur le marché du vin conditionné de qualité de l'image patrimoniale des vins locaux (Nikolaïdou, Jouve et Anthopoulou, 2007 ; Nikolaïdou, 2006).

D'autre part, les petites caves traditionnelles (des pressoirs familiaux de statut informel) de la plaine de Messoghia sont caractérisées par la vente directe en vrac (tavernes, individus, autres caves, qualité médiocre), des installations souvent sans permis de construction ou de fonctionnement, la fragilité des structures non professionnelles. Ces unités peuvent survivre précairement grâce aux coûts restreints de production et de commercialisation (marché informel) ainsi qu'aux économies de proximité (main-d'œuvre non déclarée, clientèle stable et occasionnelle de la grande ville, réseaux atypiques d'écoulement) (Nikolaïdou, Jouve et Anthopoulou, 2007 ; Nikolaïdou, 2006).

4. Les intérêts des acteurs fonciers privés

Les enjeux sur les marchés fonciers de cette aire périurbaine, issus de l'augmentation des intérêts des acteurs fonciers privés, font monter les prix des terrains et engendrent des stratégies spéculatives au détriment des espaces naturels et agricoles. Le développement de l'habitat et des activités économiques (commerce, centres de logistique, industrie, loisirs) se traduit par une urbanisation intense des aires périurbaines (Jouve et Napoleone, 2003 ; Elloumi et Jouve, 2003). Les prix des terres diffèrent selon les différentes municipalités, leur statut (hors ou dans le plan d'urbanisme, plan d'usages du sol), leur proximité aux grandes infrastructures et l'environnement général de la région. Il existe évidemment une demande de constructions pour des activités économiques relativement élevée autour de l'aéroport. En ce qui concerne les résidences, on observe une extension et anarchique autour des villes existantes en milieu rural et sur le littoral.

Les intérêts privés sont renforcés par le statut juridique ambigu de certaines terres agricoles, ce qui a comme conséquence l'étalement des constructions dispersées dans le canevas périurbain. Ce phénomène a comme résultats le morcellement de la terre agricole, la spéculation foncière et le développement des activités au détriment des zones agricoles et forestières.

Conclusion : quels enjeux pour la planification territoriale ?

La période d'urbanisation intensive des années 1960 a été suivie par l'accroissement démographique des villes périphériques de la région métropolitaine d'Athènes au cours des deux dernières décennies. Dans ce contexte de périurbanisation, il existe une conflictualité accrue autour de la protection des espaces agricoles provenant du cadre institutionnel ainsi que des acteurs locaux qui déterminent les usages du sol. On pourrait faire une distinction entre les défaillances qui résultent d'une part de l'inefficacité des outils de planification et d'autre part de leur mise en œuvre incomplète.

En matière de planification, il existe une jurisprudence abondante. Cependant, les politiques qui visent à maintenir les espaces ouverts et agricoles de la région et à ralentir les effets de l'urbanisation sont essentiellement liées au droit d'aménagement urbain, reproduisant ainsi la jurisprudence relative à la taille minimale constructible des parcelles en dehors des parties actuellement urbanisées. Les défaillances des réglementations au niveau de la régulation foncière ou des politiques d'aménagement en combinaison avec l'absence de cadastre national et les microstructures foncières montrent que le marché semble avoir souvent le rôle décisif dans les stratégies des propriétaires de terres et la gestion du foncier.

Les faiblesses du cadre juridique se traduisent aussi par des problèmes relatifs à la mise en œuvre de la réglementation par les acteurs locaux (plans d'occupation du sol, plans généraux d'urbanisme, cadastre) et le faible niveau de décentralisation administrative. A ce jour, l'Etat joue donc un rôle important dans la planification bien que les compétences des collectivités locales se recomposent (Giannakourou, 1999). D'ailleurs, le processus de décentralisation se heurte à la fragilité des finances municipales (peu de ressources, pas d'autonomie fiscale) ainsi qu'à la multiplication du nombre d'acteurs et d'administrations, avec des responsabilités variées, impliqués dans la gestion et la planification locale.

L'aménagement du territoire et la planification urbaine ne souffrent pas seulement de problème d'articulation entre les niveaux décisionnels. En effet, les infractions ou l'assouplissement de règles d'urbanisme et l'affaiblissement du soutien de l'agriculture périurbaine mettent en question les perspectives de l'espace rural de la plaine de Messoghia, qui est confronté aux multiples pressions urbaines qui s'y exercent. L'étalement des résidences (souvent illégalement construites) et des activités économiques en milieu rural et

agricole manifeste l'insuffisance des politiques rurales ou agri-urbaines et le laisser-faire de l'Etat.

En somme, le manque de documents d'urbanisme ou le non-respect des règles d'urbanisation caractérise assez largement les pratiques foncières locales. Dans ce contexte, les politiques récentes qui visent à maintenir l'agriculture de la région et à ralentir les effets de l'urbanisation semblent être inefficaces. A cela s'ajoutent les lacunes cadastrales qui favorisent la construction des résidences illégales ainsi que leur légalisation persistante à travers les extensions prévues par les plans locaux d'urbanisme.

La régulation des conflits d'usage et l'amélioration de la gestion des projets d'aménagement du territoire doivent être facilitées par l'accomplissement du cadastre, qui pourra fournir des outils cartographiques performants et permettre l'accès aux informations au niveau des parcelles. L'agriculture et les espaces naturels qui ont « résisté » doivent être pris en considération par de nouvelles formes de planification agri-urbaine et de régulation foncière dans toutes leurs dimensions multifonctionnelles : production, patrimoine, cadre de vie. Les systèmes de prise de décision devraient être applicables au territoire et permettre ainsi de valider le rôle contesté des structures politiques locales. Dans cette perspective, les futurs aménagements devraient assurer la mise en cohérence des acteurs et des échelles de planification, en passant d'un zonage strict à une logique de planification à long terme et de développement durable pour le territoire.

Références

Anthopoulou T., Moissidis A. (2002). La périurbanisation dans l'espace rural grec : crise ou adaptation ? *Géocarrefour*, vol. 77, n. 4, p. 359-366.

Anthopoulou T., Moissidis A. (2003). L'espace rural périurbain : rupture ou inévitable continuité et adaptation ? Le cas Grec (Athènes et Corinthe). In : Elloumi M., Jouve A.M. (eds). *Bouleversements fonciers en Méditerranée*. Paris : Karthala-CIHEAM, p. 86-111.

Elloumi M., Jouve A.M. (eds). (2003). *Bouleversements fonciers en Méditerranée*. Paris : Karthala-CIHEAM. 384 p.

Elloumi M., Jouve A.M. (2003). Introduction générale. In : Elloumi M., Jouve A.M. (eds). *Bouleversements fonciers en Méditerranée*. Paris : Karthala-CIHEAM, p. 11-35.

Giannakourou G. (1999). Le cadre juridique de la pacification des villes grecques. In : Petrakos G., Economou D. *Le développement des villes grecques*. Athènes : Université de Thessalie-Gutenberg, p. 457-479. (en grec).

Jouve A.M., Napoleone C. (2003). Stratégies des agriculteurs et réorganisations spatiales sous contrainte de la périurbanité. Etude du pays d'Aix en Provence. In : Elloumi M., Jouve A.M. (eds). *Bouleversements fonciers en Méditerranée*. Paris : Karthala-CIHEAM, p. 146-169.

Karka L. (2001). L'aéroport Eleftherios Venizelos et les politiques pour le développement durable : une évaluation du nouvel aéroport par rapport aux principes du développement durable, *Revue « Architectes »*, n. 27, Mai/Juin 2001. (en grec).

Nikolaïdou S., Jouve A.M., Anthopolou T. (2007). La dynamique de la viticulture en zones périurbaines. Etude comparative entre Athènes et Montpellier, Colloque international « Les agricultures périurbaines : un enjeu pour la ville. Vers des projets de territoires ». Nanterre, 10-12 octobre 2007.

Organisation d'Athènes (ORSA). (1997). 4ème phase. Proposition finale pour la planification de l'aire d'influence de la zone d'influence directe de l'aéroport, Athènes, novembre 1997. Institut de développement Régional (Université de Panteion - IRD) (en grec).

Organisation d'Athènes (ORSA). (1999). Les perspectives de développement d'Athènes (Attique), 2000-2006 (Programme d'objectifs Intégrés, Directives et Priorités), dans le contexte de 3ème Plan de développement Régional - Community Support Framework 2000-2006 Athènes, février 1999 (en grec).

Petrakos G. (2004). Inégalités régionales et politique régionale en Grèce, *Aeichoros*, vol. 3, n. 1, p. 6-31. (en grec).

Service national de statistique (ESYE) (Grèce). Recensements 1981-2001 (en grec).

Législation

Loi 2539/1997, (loi Kapodistria), Constitution de l'administration locale du premier degré, promulgation au Journal Officiel du Gouvernement: FEK 244/A/04-12-1997.

Loi 1515/85, Plan régulateur d'Athènes (Master Plan of Athens) - Programme de protection environnementale de la région élargie d'Athènes et autres dispositions, promulgation au Journal Officiel du Gouvernement : FEK 18/A/18.2.1985.

Loi 1650/86, Protection environnementale, promulgation au Journal Officiel du Gouvernement: FEK 160/A/16-10-86.

Loi 2742/1999, Aménagement du territoire, développement durable et autres dispositions, promulgation au Journal Officiel du Gouvernement : FEK 207/A/7.10.1999.

Loi 2338/1995, Loi ratifiée pour l'Accord concernant le Développement du nouvel aéroport international de Spata, établissement de la compagnie « Athens International Airport S.A. », approbation des conditions environnementales et autres approvisionnements" Promulgation au Journal Officiel du Gouvernement FEK 202/A/1995.

FEK 199D/2003, Construction en dehors des espaces urbanisés & occupation du sol a Messoghia, Région de l'Attique (ZOE), promulgation au Journal Officiel du Gouvernement, Décret présidentiel de 6/3/2009.

Notes

¹ Celles de Rafina, Markopoulo, Artemida, Pallini, Kropia, Gerakas, Anthousa, Spata, Glyka Nera, Paiania, Kalyvia, Kouvaras, et Pikermi.

² L'étude a été présentée dans le cadre de la rencontre du réseau en Turquie, Atelier 2 : *Comportements des acteurs autour des enjeux fonciers*, Antalya, 9 – 11 octobre 2008.

³ Thèse de doctorat en Aménagement du Territoire et en Urbanisme sous la direction du professeur Sofai Avgerinou-Kolonia (Université Technique Nationale d'Athènes, Ecole d'Architecture – NTUA).

⁴ Voir aussi, Nikolaïdou S., 2006. Les transformations socio-spatiales et l'avenir de l'agriculture en zones périurbaines: Etude de la viticulture de Messoghia (Attiki, Grèce), *thèse de Master*, CIHEAM- IAM Montpellier, 133 p., Nikolaïdou S., Jouve AM., Anthopoulou Th., (2007), La dynamique de la viticulture en zones périurbaines. Etude comparative entre Athènes et Montpellier, *Colloque international "Les agricultures périurbaines: un enjeu pour la ville. Vers des projets de territoires"*. Nanterre, 10-12 octobre 2007.

⁵ Validation de la Loi 2742/1999, *Aménagement du territoire, développement durable et autres dispositions*, promulgation au Journal Officiel du Gouvernement : FEK 207/A/7.10.1999

⁶ FEK 128 A/ 3.07.08, promulgation au Journal Officiel du Gouvernement.

⁷ Il est important de noter que la notion d'espace rural est assez ambiguë en Grèce et qu'elle ne correspond pas à un terme défini ou à un terme de droit. Aussi, elle a souvent été confondue avec la notion de "l'espace agricole" (*agrotikos choros*). Cette interprétation erronée est apparemment due au fait que la différenciation entre les zones rurales et urbaines était plutôt claire jusqu'à la fin de la 2^e Guerre Mondiale, délimitant le périmètre urbain à l'espace où l'on passait des terres urbaines aux terres agricoles. Cependant, l'espace rural est actuellement considéré comme l'espace non-urbain (*eksoastikos choros*) dans le sens qu'il n'appartient pas à l'espace à dominante urbaine. Néanmoins, il comporte l'ensemble des usages et des

constructions qui se situent hors plans d'urbanisme (dit *ektos schediou domisi*), des espaces naturels et agricoles ainsi que des petites unités urbaines et périurbaines et communes rurales.

⁸ En dehors des espaces urbanisés ou des zones à urbaniser de la *zone de contrôle du bâti de Messoghia*, toute construction et subdivision des lots d'une superficie de moins de 2 ha est interdite.

⁹ Les nouvelles autorités locales (municipalités/*dèmes et communes*) sont issues de la fusion des anciennes communes réalisée en 1999 (Loi Kapodistria).

¹⁰ Selon les données fournies par le Cadastre National S.A, en 2007.

¹¹ Cette fusion a été faite selon la loi 2539/1997 (dite aussi loi *Kapodistria*, concernant la "Constitution de l'administration locale du premier degré"). Les anciennes communes (5.800) sont fusionnées constituant les nouveaux dèmes et communes (900 dèmes/municipalités et 133 communes). Il y a deux niveaux d'autorités territoriales : le municipal (1^e degré) et le départemental (2^e degré – 53 préfectures). Cette loi a pris son nom d'Ioannis Kapodistrias, le premier gouverneur de la Grèce après sa libération du joug Ottoman. Il est à noter que cet article ne prend pas en compte la nouvelle réforme administrative baptisée « Kallikratis » (le nom de l'architecte du temple d'Athéna Niké) qui sera effective suite aux élections territoriales, prévues en novembre 2010. Le nouveau découpage administratif du territoire grec prévoit la suppression des préfectures et la fusion des municipalités selon le nombre d'habitants. Ce système administratif semble attribuer plus de prérogatives aux administrations décentralisées et promouvoir l'autonomie des nouvelles collectivités territoriales.

