

Pérennité ou disparition des espaces ouverts agricoles dans la planification urbaine?

Les cas du plateau de Saclay, à Paris, et la plaine de Sijoumi, à Tunis

Introduction

Depuis plus de cinquante ans, dans la plupart des pays du monde, les villes s'éparpillent, se dispersent et s'étalent au point de voir émerger de nouvelles formes de villes qui se distinguent par leur aspect polycentrique : centre-ville, centre commercial, centre ancien ou nouveau des communes périphériques, etc.

Les centres verts qui structurent le territoire des ces villes émergentes ne sont plus seulement des masses boisées, des jardins ou des parcs publics ; ils sont aussi d'importants espaces « ouverts » occupés par des bocages, marais, champs de blé, vignes, oliveraies, etc. La notion de territoire urbain est de ce fait en train de changer d'échelle.

Cependant, l'étalement de l'enveloppe urbaine des villes émergentes pose le problème du maintien des espaces ouverts agricoles nécessaires non seulement pour l'alimentation des citadins et l'amélioration de leur cadre de vie, mais aussi pour préserver l'équilibre spatial entre la zone urbaine et la zone rurale.

En général, l'espace produit par la campagne entourant les petites et moyennes villes ne fait l'objet d'aucune politique spécifique et rigoureuse. Ce n'est que très récemment, parce que les conflits spatiaux et les tensions sociales induits par le processus de périurbanisation ont commencé à prendre de l'ampleur, que les acteurs publics ont tenté de réagir en faveur du milieu rural/agricole urbain. Des politiques alternatives d'organisation des territoires périurbains ont vu le jour. La lutte contre la consommation des espaces agricoles se présente actuellement comme l'enjeu majeur de ces politiques.

A travers l'examen de l'état de deux formes de ceinture verte périurbaine dans deux pays, en Europe (France) et en Afrique (Tunisie), le présent article tente ainsi de décrire la nature et le degré d'implication de l'agriculture urbaine dans les politiques publiques de paysage, d'aménagement, de développement et de gestion des aires périurbaines et de définir le rôle que planificateurs, aménageurs et acteurs institutionnels veulent lui faire jouer dans le processus d'évolution de ces politiques. Il s'agit, en effet, de rendre compte d'une analyse des conditions juridiques et politiques d'évolution des espaces ouverts agricoles effectuée sur le plateau de Saclay, près de Paris, en France, et sur la plaine de Sijoumi près de Tunis, en Tunisie. Nous avons choisi ces deux sites parce qu'ils présentent des caractéristiques morphologiques et géographiques assez semblables, mais des logiques, tant urbanistiques que paysagères, différentes. Sur le plateau de Saclay, l'action urbanistique consiste à limiter les constructions, et l'action paysagiste à conserver et mettre en valeur les espaces agricoles en tant que structure indispensable pour la construction de la ceinture verte parisienne. En revanche, sur la plaine de Sijoumi, les planificateurs urbains semblent privilégier une autre orientation : l'implantation d'une importante zone industrielle, l'extension du parc de logement et la création d'un parc urbain classique, pour compenser la perte d'espaces « vides » aujourd'hui occupés par l'agriculture de la ceinture verte tunisoise.

Le plateau de Saclay et la plaine de Sijoumi, deux espaces verts et ouverts, en cours d'urbanisation

Situés à 20 kilomètres de Paris [Figure 1] et à 15 kilomètres de Tunis [Figure 2], le plateau de Saclay (5000 hectares) et la plaine de Sijoumi (7000 hectares) se présentent comme

deux grandes entités paysagères individualisées tant par leur morphologie géographique que par la nature de leurs composantes spatiales, et comme deux sites plats, vastes, ouverts et fortement isolés [Photos 1 et 3].

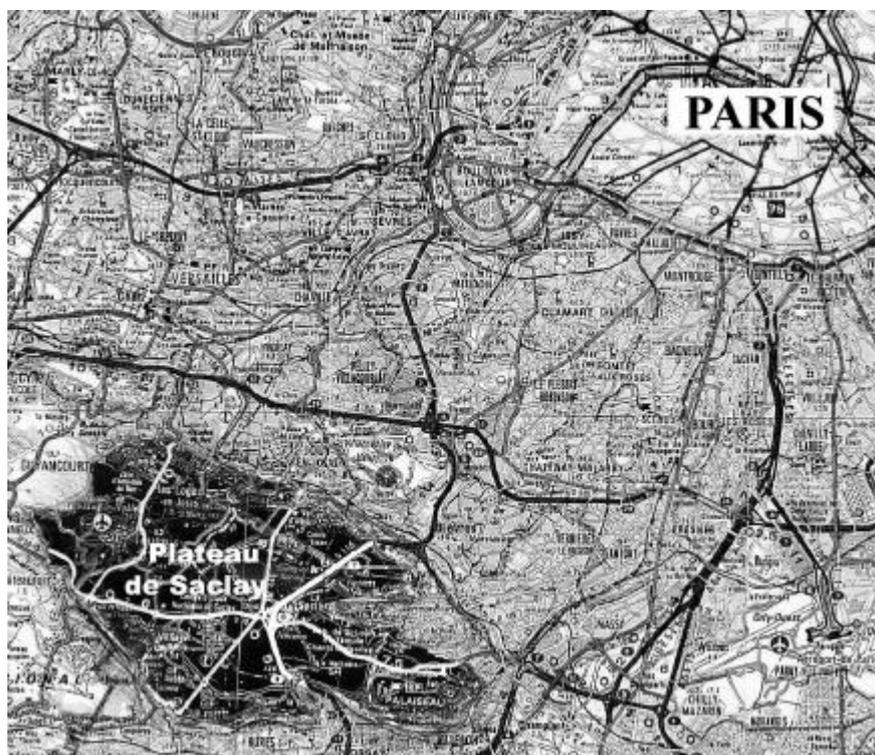


Figure 1 : Plateau de Saclay ; plan de situation (D'après la carte IGN n°90 au 1/100.000).



Photo 1 : Plateau de Saclay ; une vaste étendue céréalière au sud-ouest de Paris (Cliché G. Joao).



Photo 2 : Scène de moisson sur le plateau de Saclay (Cliché AVB).

Avec plus de 2500 hectares de cultures céréalières (blé, colza, maïs, etc.), le plateau de Saclay constitue le premier espace rural de la partie Sud-Ouest de la région parisienne et représente le quatrième espace ouvert de nature agricole d'importance de la ceinture verte de Paris. De son côté, avec près de 3000 hectares de cultures variées (céréaliculture, culture maraîchère, arboriculture fruitière, oléiculture, etc.), la plaine de Sijoumi constitue également le premier espace rural de la partie Sud-Ouest de l'agglomération tunisoise. Mais, malgré la dominance des espaces agricoles, plaine et plateau offrent une image qui tient à la fois de la ruralité et de l'urbanité, affirmant ainsi leur situation périurbaine. L'aspect rural

s'affirme, aussi bien sur le territoire sijoumien que saclaysien, par la présence d'anciennes fermes et de plusieurs exploitations agricoles [Photos 2 et 4] occupant d'importants espaces ouverts sur des horizons très larges et lointains. Cependant, à maints endroits, aussi bien au centre que sur les rebords du plateau et de la plaine, l'image urbaine prend le pas. Les formes d'urbanisation proprement dites se caractérisent par la prédominance de constructions individuelles, même si dans le cas sijoumien l'habitat individuel pur, sous forme de constructions inachevées, éparses et spontanées, l'emporte largement sur le pavillonnaire groupé en lotissements homogènes et bien ordonnés, comme sur le plateau de Saclay. Par ailleurs, aussi bien sur le plateau que sur la plaine, c'est l'abondance des zones d'activités qui marque le plus leur caractère urbain. Dans le premier, ces activités ont connu un important développement entre 1950 et 1975. Dans le second, l'urbanisme industriel a émergé au milieu des années 1970 et ne cesse de s'accroître depuis.

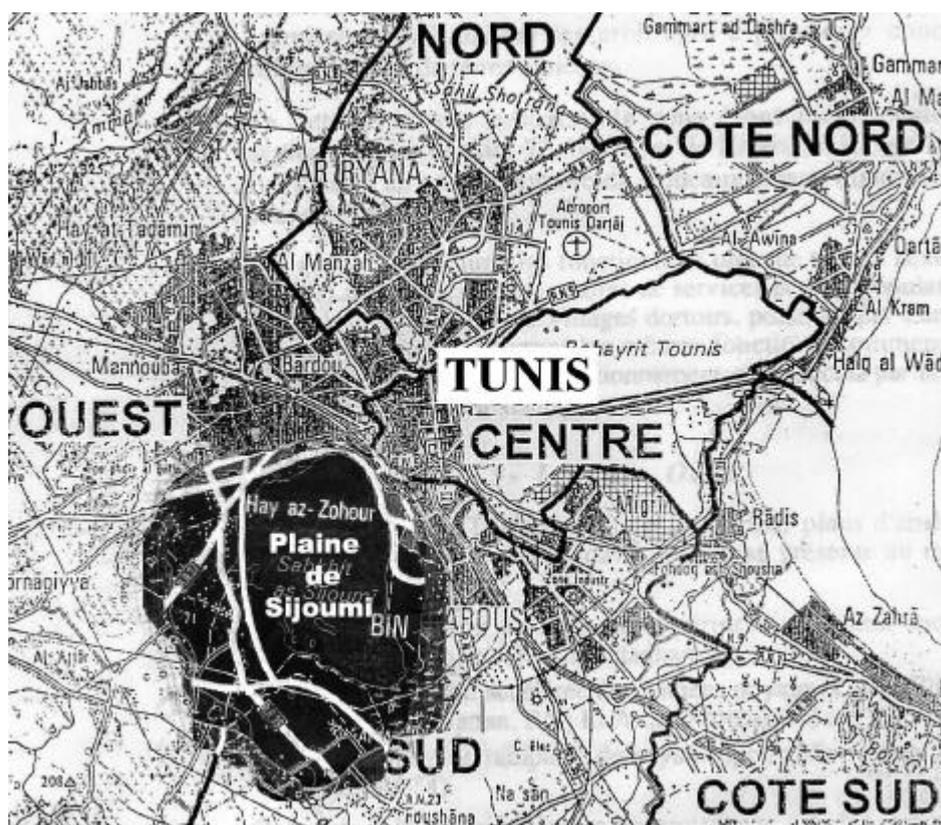


Figure 1 : Plaine de Sijoumi ; plan de situation (D'après la carte « Zones urbaines » du SDA).



Photo 3 : La plaine de Sijoumi, un vaste espace ouvert au sud-ouest de Tunis (Cliché M. Bouroui).



Photo 4 : Parcelle maraîchère sur la plaine de Sijoumi (Cliché M. Bouroui).

Les similitudes entre les territoires saclaysien et sijoumien se situent non seulement au niveau de leur morphologie géographique et urbaine, de leur structure paysagère ou de leur occupation agricole, mais aussi au niveau des contraintes, due à la proximité de la ville, que rencontrent régulièrement les agriculteurs du plateau et de la plaine (pillage, piétinement, décharges sauvages, vols, etc.). Toutefois, des différences existent. Le thème le plus important sur lequel ces différences sont les plus apparentes est la politique publique de maîtrise de la gestion foncière, de planification et de développement de ces espaces périurbains. Ces différences sont, en grande partie, liées au fait que la gestion administrative du territoire français n'est pas la même que celle du territoire tunisien. Elle est décentralisée pour le premier et centralisée pour le second.

Deux modes distincts de gestion publique des espaces périurbains

En effet, la question de la centralisation ou de la décentralisation de l'Etat joue un rôle important dans le déroulement, l'évolution et la gestion du processus de périurbanisation.

En France, depuis la loi de décentralisation de 1983, les acteurs agissant directement ou indirectement sur les territoires périurbains sont devenus multiples : du simple citoyen jusqu'aux représentants de l'Etat, en passant par les responsables locaux et régionaux. Le partage du pouvoir entre ces différents acteurs est souvent décisif pour une meilleure maîtrise du phénomène périurbain. Sur le plateau de Saclay, la maîtrise de ce phénomène a largement évolué grâce notamment au développement de l'intercommunalité.

Celle-ci a d'abord été représentée par le SIPS (Syndicat Intercommunal du Plateau de Saclay), qui avait la charge d'élaborer et d'approuver un schéma directeur local, puis par le DIPS (District Intercommunal du Plateau de Saclay), qui a aujourd'hui pour fonction de mettre en action les directives de ce document. En dépit de l'existence de nombreuses difficultés empêchant le développement de l'intercommunalité (rapports de pouvoir et de représentativité entre grandes et petites communes, crainte de déséquilibre dans le partage des intérêts d'un tel ou tel programme d'aménagement, etc.), l'étude de l'évolution des politiques publiques de gestion du territoire du plateau et les résultats des enquêtes menées auprès des acteurs agissant sur ce territoire montrent que la démarche intercommunale présente un intérêt particulier dans l'organisation cohérente de l'espace périurbain.

En Tunisie, les décisions en matière d'aménagement du territoire, qu'il soit urbain, périurbain ou rural, sont, en vertu de la constitution actuelle, du ressort de l'Etat. Par exemple, le ministère de l'Agriculture conserve ses attributions en matière d'hydrogéologie ainsi que pour tout ce qui touche aux terres agricoles fertiles. Il en est de même pour le ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire, en matière de paysage et de sites naturels dits remarquables. Mais les rapports de pouvoir entre les opérateurs des différentes institutions est sans doute l'un des principaux problèmes qui « bloquent » l'instauration d'un projet global, cohérent, susceptible de réguler l'évolution du phénomène de débordement de la ville sur son espace rural/agricole périphérique.

A Sijoumi : des modes de gestion surtout libéraux

Sur le plan de la maîtrise de la gestion du foncier tunisois et sijoumien, les limites des instruments législatifs et des documents d'urbanisme ont souvent été relevées. Malgré les nombreuses tentatives faites par les opérateurs publics pour protéger les terres agricoles de la plaine, l'application des outils de planification rencontre beaucoup de difficultés. Trois outils sont en cause dans la production de l'espace sijoumien et le contrôle de son urbanisation : le plan régional d'aménagement (PRA) de 1976, la loi de protection des terres agricoles de 1983 et le plan de restructuration de la zone Ouest de Sijoumi de 1984.

- Le PRA, qui est défini comme un outil de gestion de l'urbanisation de la région tunisoise, s'est très rapidement révélé inadapté à la réalité du développement socio-économique et spatial des territoires périurbains. C'est pour des raisons de priorité dans les préférences d'aménagement entre centre urbain et milieu rural que le PRA a ignoré l'insertion des

espaces agricoles périphériques dans les secteurs nécessitant une planification particulière. Le PRA s'est en effet davantage orienté vers la gestion des grandes villes tunisoises que vers une organisation générale du développement du Grand Tunis. Le volet paysager (étude et analyse du paysage tunisois) n'a pas été introduit et la valorisation des potentialités de la campagne tunisoise n'a pas été recherchée, ce qui a conduit à l'accroissement de la pénétration de l'urbanisme libre au cœur de la zone agricole de la plaine de Sijoumi.

- La loi de protection des terres agricoles reste jusqu'aujourd'hui l'outil privilégié pour l'organisation et le contrôle de la gestion foncière de l'ensemble du territoire tunisien. Après l'adoption de cette loi par l'Assemblée nationale, vergers et potagers du périmètre irrigué de la plaine ont été immédiatement classés en zone d'interdiction et le reste des espaces agricoles en zone de sauvegarde. Mais de la même façon que le PRA, la loi de 1983 n'a pas atteint son objectif. Son échec est essentiellement dû à la nature et aux objectifs de la loi elle-même. N'étant pas fondée sur un programme propre aux territoires périurbains, elle a ignoré le problème essentiel de la spéculation foncière et du mécanisme de dégradation du milieu rural tunisois, pour s'intéresser seulement aux aspects techniques de la sauvegarde des terres agricoles (nature des sols, type de cultures, etc.).

- Le plan de restructuration est un outil d'aménagement et d'équipement de terrains bâtis et non bâtis. Afin de mettre un terme à l'extension de l'habitat spontané, le plan de restructuration, qui a été présenté par le District de Tunis comme un «plan cadre» de développement et de préservation de la vocation agricole et rurale de la plaine, s'est transformé, trois ans après son élaboration, en un document qui suit une logique prioritairement urbaine : ouverture partielle de près de 150 hectares de terres agricoles à l'urbanisation, restructuration des quartiers spontanés, etc. Depuis la mise en application de ce plan, l'analyse de l'état actuel de l'espace sijoumien montre que l'urbanisation des berges de la sebkha est relativement bien maîtrisée, la réhabilitation de certains quartiers spontanés est entreprise, mais le mitage de la zone agricole protégée se poursuit.

Actuellement, deux autres outils sont en cours d'élaboration : le SDA (Schéma Directeur d'Aménagement) du Grand Tunis et le schéma de développement de la zone de la sebkha de Sijoumi. Le premier s'inspire d'un modèle spatial régional à plusieurs centres urbains et le second doit arbitrer entre l'urbanisation ou la conservation des espaces agricoles de la plaine. Dans la première phase de chacun de ces deux documents, l'objectif assigné à l'agriculture est en premier lieu de produire des denrées alimentaires. L'adoption de normes destinées à préserver les zones agricoles des implantations urbaines dépend de la valeur pédologique du sol et des ressources en eau disponibles pour l'irrigation. Le rôle de l'agriculture dans la sauvegarde de l'environnement, du paysage et du cadre de vie des citoyens n'est que très partiellement pris en compte. Par exemple, pour améliorer les ratios en m²/habitant d'espaces verts de proximité, les aménageurs et les planificateurs proposent d'aménager les espaces boisés domaniaux, actuellement fermés au public, en parcs urbains. L'agriculture péri et intra-urbaine, en tant qu'espace vert/ouvert et élément essentiel de la ceinture verte tunisoise, est donc exclue de la politique verte des opérateurs publics. D'ailleurs, une politique verte publique spécifiquement conçue pour la valorisation des paysages agricoles périurbains n'existe pas encore (charte paysagère, plan de paysage, etc.). De manière générale, les politiques publiques de paysage appliquées à l'ensemble du territoire national se limitent souvent à la création de parcs publics, à la protection des espaces boisés et des sites naturels remarquables. Négligée comme infrastructure urbaine verte, jugée médiocre en terme de nature du sol et de productivité, l'agriculture sijoumienne semble constituer, pour les auteurs du SDA comme ceux du schéma de développement, une importante réserve foncière pour le développement à court, moyen et long terme du Grand Tunis. Cette décision ne s'inscrit cependant que dans le cadre d'un projet qui n'est pas encore approuvé par l'ensemble des acteurs institutionnels, comme ceux de la direction des sols qui s'opposent à l'urbanisation intensive de la plaine, et en particulier de la zone agricole du périmètre irrigué.

A Saclay : dominance des politiques publiques décentralisées et actions associatives

La situation dans laquelle se trouve actuellement la plaine de Sijoumi rappelle curieusement celle dans laquelle s'est trouvé le plateau de Saclay en 1965, quand une politique de paysage spécifique aux milieux périurbains n'existait pas encore en France et quand les auteurs du PADOG (Plan d'Aménagement et d'Organisation Générale) avaient décidé son urbanisation intégrale. Mais, à la différence du cas sijoumien, dans celui du plateau de Saclay les habitants, représentés par des associations de sauvegarde de la nature et de l'environnement, se sont opposés au projet du PADOG. Les principales argumentations justifiant cette opposition étaient la reconnaissance de l'identité agricole du plateau et le maintien d'un paysage rural en périphérie de l'agglomération parisienne. Pour répondre à cette demande, opérateurs publics et professionnels de l'aménagement du territoire introduisirent une nouvelle politique de paysage spécifiquement adaptée aux formes et modalités de fonctionnement de la couronne rurale parisienne. Il s'agit de la politique des ZNE (Zones Naturelles d'Equilibre), mise en place au cours de l'élaboration du SDAURIF de 1976 (Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France). Son objectif était de créer des zones-tampon qui puissent contenir la pression urbaine et préserver l'agriculture et les forêts périurbaines. Dans le cadre de la mise en application des ZNE, l'étendue céréalière du plateau de Saclay devint alors un espace rural ouvert indispensable au maintien de l'équilibre spatial de la partie Sud-Ouest de la région parisienne. Encouragés par le succès qu'avait rencontré cette première tentative de valorisation du milieu rural périurbain, les acteurs publics renforcèrent leur politique de paysage, au rythme de l'accroissement de la pression sociale. Ainsi est née, au début des années 1980, la politique de ceinture verte. L'objectif que celle-ci devait atteindre était de préserver, de manière continue, un ensemble d'espaces verts (bois, agriculture, marais, prairies, etc.), tout autour de Paris. Il s'agissait en effet de maîtriser davantage l'avancée du front urbain tout en renforçant le maintien des espaces agricoles et boisés capables d'assurer l'interface entre ville et campagne, la protection de la nature et du paysage, ainsi que le développement des pratiques de loisirs de plein air. Dès lors, le plateau de Saclay devint un des maillons essentiels de la ceinture verte parisienne.

ZNE et ceinture verte sont deux projets qui s'inscrivaient dans le cadre d'une politique publique de paysage et d'aménagement du territoire régional. Après la décentralisation, l'évolution de ce type de politique s'est relativement atténuée au bénéfice du développement de nouvelles politiques, plutôt locales, de même nature et degré d'efficacité, voire même plus efficaces car, grâce à l'action de l'intercommunalité, elles abordent avec plus de détail la problématique périurbaine. L'exemple du plateau de Saclay est à cet égard tout à fait significatif. Dès sa création, à la fin des années 1980, le SIPS a centré sa première action sur la résorption du problème le plus « délicat » de la périurbanisation, qui est celui de la gestion foncière. En l'absence d'une législation foncière bien adaptée aux conditions d'évolution de leur territoire, les élus saclaysiens ont adopté un projet collectif original de la gestion du sol. Ils ont fait le choix d'un système consensuel sur la base d'une convention de lutte contre la spéculation foncière. Une convention a été signée entre la SAFER (Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural), l'Agence des espaces verts d'Ile-de-France, qui peut acheter les terres, et le DIPS qui exécute les opérations. Cette convention, qui s'est traduite dans le schéma directeur local (1992) et le SDRIF (1994) par le maintien de 2000 hectares de terres agricoles, a non seulement permis de mettre fin à la pression spéculative, d'apporter aux agriculteurs la sécurité foncière, mais aussi de renforcer le rôle de l'agriculture dans l'organisation de la ceinture verte parisienne. Désormais protégées du grignotage urbain, la plupart des exploitations saclaysiennes s'appuient ainsi sur une base solide pour assurer leur développement futur.

Après l'établissement d'une nouvelle politique foncière, le DIPS a consacré ses actions à la protection de la nature et à la gestion du paysage saclaysien. L'objectif recherché était de préserver et de renforcer le caractère spécifique de ce paysage agricole ouvert. Pour y parvenir, les acteurs locaux ont mis en place, en 1996, un plan d'actions paysagères (PAP)

favorisant la conservation des structures paysagères du patrimoine naturel et agricole existants mais aussi la création de conditions favorables au développement spatial et social du territoire saclaysien. Le PAP décrit de manière très précise les opérations à entreprendre pour modeler la physionomie future du plateau. Pour ce qui concerne l'urbanisme, il propose de réduire la surface constructible, d'intégrer l'urbanisation existante dans le paysage (aménager les fronts urbains, organiser le paysage des routes, aménager les entrées de villes, etc.) et de procéder à la technique de préverdissement qui consiste à bâtir autour des espaces verts pré-existants. Quant à l'agriculture, l'objectif est de stopper le morcellement des exploitations et de faciliter, par des aménagements spécifiques, la circulation des engins agricoles. Pour le paysage, le PAP vise le renforcement de l'identité rurale/agricole locale. Pour les loisirs de plein air, l'accent est mis sur l'ouverture, dans la mesure du possible, des espaces agricoles dans le cadre de la création d'un réseau d'espaces verts et de cheminements accessibles à tous. Pour répondre à la demande de qualité de vie, de loisirs et de détente fortement exprimée par les Saclaysiens, le PAP met en avant la fonction sociale de l'agriculture en tant que facteur de pérennité de l'espace non bâti périurbain.

Deux comportements différents des acteurs locaux

Les facteurs constamment présents dans le développement du processus d'urbanisation de nos deux secteurs d'étude sont au nombre de quatre : la demande sociale d'accès à la propriété dans un cadre « naturel », la pression des spéculateurs fonciers et des industriels et, surtout, l'action des acteurs locaux (pour le plateau de Saclay) ou des opérateurs publics (pour Sijoumi).

Dans l'exemple saclaysien, le processus d'occupation sociale est souvent conforté par l'action des élus des communes les moins peuplées. La politique menée par ces acteurs est fondée, comme dans la plupart des communes rurales françaises, sur un programme d'accroissement de la population communale pour bénéficier des avantages financiers qui lui sont associés. Toutefois, depuis plus d'une dizaine d'années, la majorité des opérateurs institutionnels agissant sur l'espace saclaysien semble, sous la forte pression des habitants, privilégier une augmentation maîtrisée de la population accompagnée par l'accueil raisonné d'entreprises « non polluantes ». Cette pression est exercée par près de vingt associations locales de défense de la nature et de l'environnement, actuellement réunies en union des associations de sauvegarde du plateau de Saclay (UASPS). L'action de ces associations illustre en effet le développement apparent d'une nouvelle conduite d'appropriation de l'espace ouvert agricole saclaysien. Cette conduite est tellement apparente qu'acteurs politiques et planificateurs urbains locaux et régionaux se trouvent dans l'obligation de prendre de nouvelles mesures d'organisation et de développement du territoire saclaysien, de manière à limiter l'urbanisation et à éviter la dégradation du milieu rural/agricole du plateau. Ceci explique, en grande partie, la convergence d'opinions des habitants et des acteurs publics sur la question de la perception et du devenir de l'agriculture saclaysienne vers des objectifs communs. Comme évoqué plus haut, ces objectifs sont : stopper le morcellement des espaces agricoles, « intégrer » l'urbanisation existante au paysage, favoriser le maintien de l'agriculture et valoriser le paysage agricole en l'ouvrant au public.

A l'inverse, sur la plaine de Sijoumi, les résultats de notre analyse font ressortir une divergence manifeste entre le point de vue des habitants et celui des aménageurs et opérateurs institutionnels. Dans le discours de la majorité de ces derniers, le foncier agricole péri et intraurbain, en particulier celui dont la valeur agronomique est faible, n'est, le plus souvent, perçu qu'en tant que réserve de terres destinées à l'urbanisation, alors que la majorité des habitants le considère comme le support d'un paysage agréable nécessaire à leur bien-être et à l'amélioration de leur cadre de vie. En l'absence de pression associative locale, la prise en compte de l'évolution du rapport social à l'espace agricole tunisois, en général, et sijoumien en particulier dans les programmes d'aménagement et de développement du territoire périurbain est quasiment inexistante. La principale raison qui, selon notre analyse, explique cet état de fait est que le processus d'appréciation esthétique

de l'espace ouvert agricole n'en est qu'à ses débuts et n'est donc pas encore identifié par les professionnels de l'aménagement du territoire tunisois.

Sur la plaine de Sijoumi, il n'existe, jusqu'à aujourd'hui, aucune organisation non gouvernementale locale de protection de l'agriculture, de la nature ou de l'environnement.

Conclusion

Dans les deux exemples analysés, l'importance des conditions politiques et réglementaires de l'aménagement des espaces périurbains a été soulignée. Le passage de la centralisation à la décentralisation de la prise de décision publique se traduit par la prise en compte des demandes sociales en matière de qualité du cadre de vie et des loisirs de plein air.

En revanche, il faut remarquer que l'apparition de la multifonctionnalité des espaces agricoles périurbains (production de denrées alimentaires, recyclage des eaux usées, valorisation de l'environnement urbain, etc.) pose de nombreux problèmes aux aménageurs. La prise en compte des fonctions écologiques et sociales s'ajoute à la vocation économique de ces territoires sous influence urbaine. Il s'agit donc d'une nouvelle forme d'agriculture qui produit à la fois des biens alimentaires et des services urbains. De ce fait, l'espace agricole entre dans la ville, au même titre que les parcs, les jardins et les boisements urbains. Le jardinier est remplacé par l'agriculteur, qui se rapproche aussi du consommateur et de l'habitant. A ce titre, les pratiques agricoles sont offertes au spectacle autant que les produits. La pérennité et le développement de ces pratiques peuvent tirer parti de la proximité urbaine, mais aussi en tenir compte (nuisances).

L'enjeu majeur des politiques agri-urbaines n'est pas seulement de nourrir les citadins, c'est aussi de créer les conditions d'une ville habitable et appropriable durablement.