
Étude comparative de deux modèles d'aménagement des ceintures vertes périurbaines à Tunis et Paris: analyse des politiques publiques de protection des espaces naturels/agricoles dans deux territoires périurbains (le plateau de Saclay, à Paris, et la plaine de Sijoumi, à Tunis)

Moez BOURAOU* & Pierre DONADIEU*

1. INTRODUCTION

En France, l'utilisation de la notion d'espaces verts pour désigner l'agriculture péri et intraurbaine est de plus en plus entendue en tant qu'espace de nature, de loisir, de détente et de récréation. Cette manière d'utiliser le terme «espace vert» s'est largement développée avec la montée des valeurs écologiques et environnementales des années soixante-dix. Depuis, urbanistes et aménageurs sont passés, dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme et puis de la mise en œuvre des nouvelles politiques publiques de qualité de paysage, de la notion d'espaces ouverts considérant l'agriculture comme une réserve de terrains à bâtir à celle d'espaces verts et/ou de coupure verte considérant l'agriculture comme un lieu public devant être géré pour satisfaire la demande d'une société citadine en quête de nature et de bien-être. Cette nouvelle fonction de l'agriculture urbaine est d'autant plus appréciée quand certains espaces agricoles trouvent place dans un nouveau projet de production d'espaces verts urbains, comme celui qui a été conçu par les planificateurs urbains du territoire francilien sous l'appellation de ceinture verte.

En revanche, en Tunisie, avec l'explosion urbaine contemporaine, la campagne urbaine est devenue le lieu de projection de la ville. Lorsque celle-ci s'étale au point de générer une véritable région urbaine, le recul des espaces agricoles limitrophes est tel que leur importance se réduit

*Laboratoire de recherches "Étude des politiques et pratiques de paysage", École Nationale supérieure du Paysage, 10, rue du Maréchal Joffre, 78009 Versailles Cedex, France

dans le paysage urbain à quelques parcelles interstitielles. Là où la pression urbaine est la plus forte, l'agriculture est en marge des modes d'organisation et de planification urbaines. Elle est exclue de la production territoriale et est de plus en plus fragilisée par le système de production de l'espace urbain. Aujourd'hui, malgré les efforts entrepris par les pouvoirs publics pour contenir l'expansion urbaine des grandes villes tunisiennes comme Sousse, Gabes, Sfax et tout particulièrement le Grand Tunis, l'agriculture urbaine se définit comme un espace géographique vide et vulnérable, ignoré des projets d'aménagement des territoires et des paysages urbains.

À travers l'examen de l'état de deux formes de ceinture verte périurbaine dans deux pays différents, 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 et de développement 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 effectuée sur le plateau de Saclay, près de Paris, en France, et sur la plaine de Sijoumi près de Tunis, en Tunisie. On a 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.

2. PLATEAU DE SACLAY ET PLAINE DE SIJOUMI

Ces deux espaces verts et ouverts sont en cours d'urbanisation. Situés à 20 kilomètres de Paris et à 15 kilomètres de Tunis, 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.

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 ruralité et d'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 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'activité 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 70 et ne cesse de s'accroître depuis.

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.

3. GESTION PUBLIQUE DES ESPACES PÉRIURBAINS

La question de la centralisation ou de la décentralisation de l'État 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'État, 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'intercommunalité¹, 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 territoire² 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'État. 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.

3.1. À 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.

¹ Il s'agit essentiellement des difficultés liées aux problèmes des rapports de pouvoir et de représentativité entre grandes et petites communes, de la crainte de déséquilibre dans le partage des intérêts d'un tel ou tel programme d'aménagement, etc.

² Voir à cet égard la thèse de M. Bouraoui "L'agriculture, nouvel instrument de la construction urbaine?", ENGREF et Laboratoire de Recherches de l'ENSP de Versailles, décembre 2000, 442 p.

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.

3.1.1. *Plan régional d'aménagement*

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 urbaine des grandes villes tunisoises que vers une organisation générale du développement du Grand Tunis.

Le volet paysager 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.

3.1.2. *Loi de protection des terres agricoles*

La loi de protection des terres agricoles reste jusqu'à 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.).

3.1.3. Plan de restructuration de la zone Ouest de Sijoumi

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, actuellement fermés au public, en parcs urbains. L'agriculture péri et intraurbaine, 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 sijoumiennne 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.

3.2. À 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 et bien anticiper l'évolution des territoires périurbains, 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'Équilibre), 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 80, 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 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. D'ailleurs, dès sa création, à la fin des années 80, 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'Établissement 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 et de procéder à la technique de préverdissement qui consiste à bâtir autour des espaces verts préexistants. Quant à l'agriculture, l'objectif est d'améliorer la structure des exploitations ainsi que leur desserte.

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.

4. 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 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. À 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 citoyens, mais aussi de créer les conditions d'une ville habitable et appropriable durablement

Résumé

En général, l'espace agricole autour des 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 de l'agriculture urbaine. 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. Cependant, selon que l'on parle des pays développés ou en voie de développement, la prise en compte de l'agriculture dans le système de production de l'espace urbain est abordée différemment. Selon la nature des projets de développement du territoire de la ville, selon les types de politiques vertes (quand elles existent) et selon la nature des rapports qu'entretient une société avec le milieu rural/agricole urbain, elle peut concerner tout ou une partie de l'espace non construit en tant que réserve foncière. Elle peut désigner également un espace libre indispensable pour l'équilibre de l'agglomération ou un espace de coupure verte pour diversifier les formes d'utilisation du sol des régions urbaines en préservant un morceau de campagne nécessaire pour la valorisation du cadre bâti des territoires construits. Dans ce contexte, l'agriculture rejoint la forêt pour devenir un outil de gestion majoritaire des coupures vertes.

Summary

Generally, agricultural space around small or medium cities is not subject to strict or specific policy. As spatial conflicts and social tensions induced by urban sprawl have recently grown, policy makers have tried to promote periurban agriculture. Alternative policy has emerged in order to organize periurban space. The main goal of this policy is to fight loss of agricultural ground. Nevertheless agriculture as a means of creating urban space is viewed differently in developed and developing countries. Agriculture can concern all or part of undeveloped land ; depending on the type of urban development plan, the type of ecological policies (when they exist), and the nature of society's relationship with the periurban rural environment. Agriculture can also define an open space needed for the city's harmony. It can also provide green space to diversify urban land use, setting aside a piece of countryside necessary to give value to the surrounding built environment. In this context, agriculture together with wooded areas, becomes an important management tool of green spaces.