

La consommation d'espaces naturels en Île-de-France : bilan, enjeux, outils

Par Martin OMHOVÈRE

Urbaniste diplômé de l'Université Paris 1 et de l'École normale supérieure de Paris, responsable du département Habitat et société de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France

et Martin WOLF

Urbaniste diplômé de Sciences Po Paris, chargé d'études et expert des finances locales à l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France

Région capitale englobant non seulement une métropole de rang mondial, mais aussi de vastes espaces agricoles et naturels, l'Île-de-France connaît de longue date une forte concurrence dans l'utilisation de ses sols. Dotée de compétences spécifiques en matière de planification, la région Île-de-France est en quête permanente d'un cadre équilibré de développement de son territoire, notamment en matière de préservation de ses espaces ouverts. Forte de cette expérience, l'Île-de-France constitue un exemple inspirant des différents outils susceptibles d'être mobilisés en matière de suivi des espaces, d'étude des logiques sous-tendant leur transformation et de politiques visant à maintenir la dynamique des écosystèmes agricoles et naturels.

Bien qu'elle comprenne l'unité urbaine de Paris, l'agglomération la plus peuplée de l'Union européenne, l'Île-de-France n'en demeure pas moins très largement périurbaine et rurale. En effet, les espaces naturels, agricoles et forestiers représentent plus des trois quarts de sa superficie totale. Ceux-ci sont néanmoins de plus en plus menacés par le développement urbain. Outre le fait que la Région soit aujourd'hui parvenue à atteindre l'objectif de construire 70 000 logements par an, l'activité économique est elle aussi particulièrement dynamique. Dans les années 2000, près de 10 millions de m² de bureaux ont ainsi été construits en Île-de-France, dont 35 % seulement dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain.

Ce dynamisme de la construction implique potentiellement une compétition entre l'utilisation du sol à des fins naturelles ou, au contraire, à des fins urbaines. La concurrence pour le contrôle du sol s'établit, en premier lieu, entre urbanisation et préservation des espaces naturels, mais également au sein de ces derniers entre ceux dévolus à l'agriculture, ceux laissés à l'état naturel et ceux correspondant aux forêts. Ce rythme de construction particulièrement élevé pourrait menacer à terme les espaces ruraux, notamment si les nouveaux logements et le développement de l'activité économique reposaient prioritairement sur une extension de la surface bâtie.

Une consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers encadrée par la planification régionale

En 1982, l'Île-de-France comptait 10 millions d'habitants pour une surface urbanisée d'environ 222 000 hectares (ha). En trente ans, l'étalement urbain a été particulièrement marqué : 51 000 ha ont ainsi été urbanisés, dont 48 000 ha correspondant à de terres agricoles, soit 1 700 ha consommés, en moyenne, chaque année. Au cours de cette même période, la surface urbanisée a été multipliée par 1,23, contre un coefficient multiplicateur de 1,18 pour la population, laquelle s'établit désormais à 12 millions d'habitants. À elles seules, les cinq villes nouvelles (Cergy-Pontoise, Évry, Marne-la-Vallée, Melun-Sénart et Saint-Quentin-en-Yvelines) représentent près de 20 % de la consommation d'espaces ruraux constatée au cours de cette même période. Le développement de l'habitat individuel, qui est passé de 75 000 ha à 95 000 ha entre 1982 et 2012, explique également pour beaucoup cette forte extension de la surface urbanisée. Ce sont ainsi 13 500 ha d'habitat pavillonnaire qui ont été conquis sur les espaces ruraux en trente ans.

Si l'État a grandement œuvré à l'extension de la surface bâtie à travers sa politique des villes nouvelles, les collectivités territoriales ont, à sa suite, elles aussi fortement

contribué à la réduction des espaces aussi bien agricoles, que naturels et forestiers. L'acte I de la décentralisation a en effet ouvert la voie à une plus grande maîtrise du foncier par les maires, notamment au travers du transfert aux communes de larges compétences en matière d'urbanisme, *via* les lois du 7 janvier 1983 et du 18 juillet 1985. Ce sont ainsi 130 municipalités (soit 10 % de l'ensemble des communes) qui ont contribué à la moitié de la croissance des espaces artificialisés au cours de ces trente dernières années.

La consommation d'espaces a été particulièrement rapide de la fin des années 1980 jusqu'à la fin des années 1990. Les années 1990 ont cependant été marquées par un mouvement de recentrage sur le cœur d'agglomération, notamment *via* des opérations de renouvellement urbain.

C'est surtout à partir des années 2000 que la croissance urbaine a ralenti pour se rapprocher de la croissance de la population. Proche de 1 250 ha/an au début de la décennie, elle s'élève à 974 ha/an entre 2003 et 2012. Ce ralentissement est certes dû en partie à la crise économique et à ses effets sur le rythme de construction, mais il résulte également d'une nouvelle philosophie dans la construction et la mise en place de politiques publiques de régulation du marché du foncier.

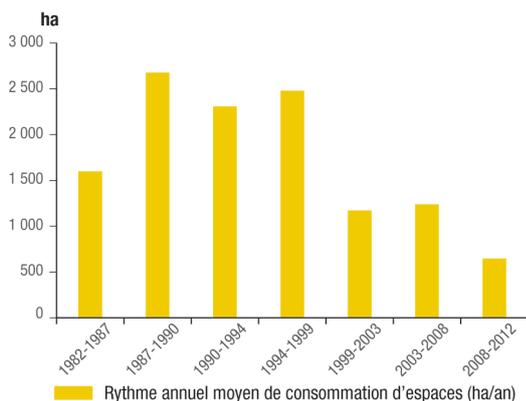


Figure 1 : Consommation annuelle d'espaces naturels, agricoles et forestiers en Île-de-France (1982-2012).

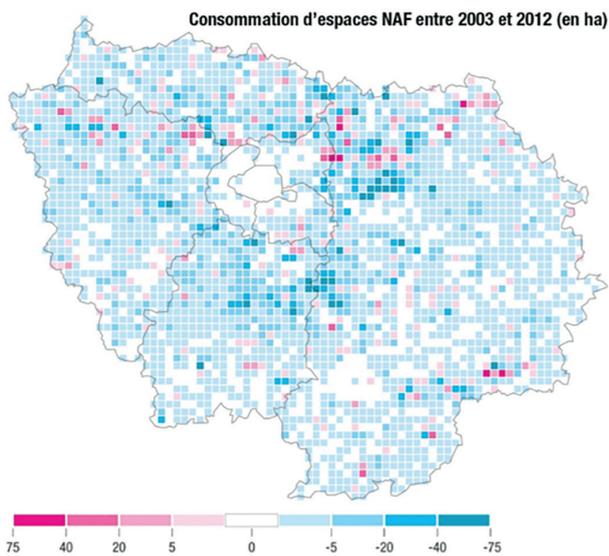


Figure 2 : Localisation de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers entre 2003 et 2012.

Le Mos (mode d'occupation du sol) est l'atlas cartographique numérique de l'occupation des sols en Île-de-France. Il est régulièrement actualisé depuis sa première édition, en 1982 ; le millésime 2012 correspond à la huitième mise à jour de cet inventaire.

C'est un outil unique de suivi et d'analyse de l'évolution de l'occupation des sols franciliens. Établi à partir de photos aériennes de l'ensemble de la région Île-de-France, le Mos permet de distinguer les espaces agricoles, naturels et forestiers des espaces urbains (habitat, infrastructures, équipements, activités économiques, etc.). Il repose pour cela sur une classification fine en 81 postes.

À l'échelle du territoire francilien, la consommation foncière ne présente pas d'homogénéité : elle est la plus forte le long des axes routiers, ainsi qu'autour des villes nouvelles et des grands pôles de développement économique. Dans certains secteurs, tels que les vallées et les délaissés de grands chantiers, on observe parfois que des espaces artificialisés (chantiers, carrières, gravières) redeviennent des espaces ouverts, le plus souvent sous la forme d'espaces naturels.

Au cours des années 2000, ce sont les espaces agricoles qui ont le plus souffert de cette consommation effrénée, tandis que les espaces boisés et naturels ont eu, au contraire, tendance à s'étendre. Entre 2003 et 2012, les terres agricoles ont vu leur superficie se réduire de plus de 1 550 ha/an, tandis que les espaces boisés et les es-

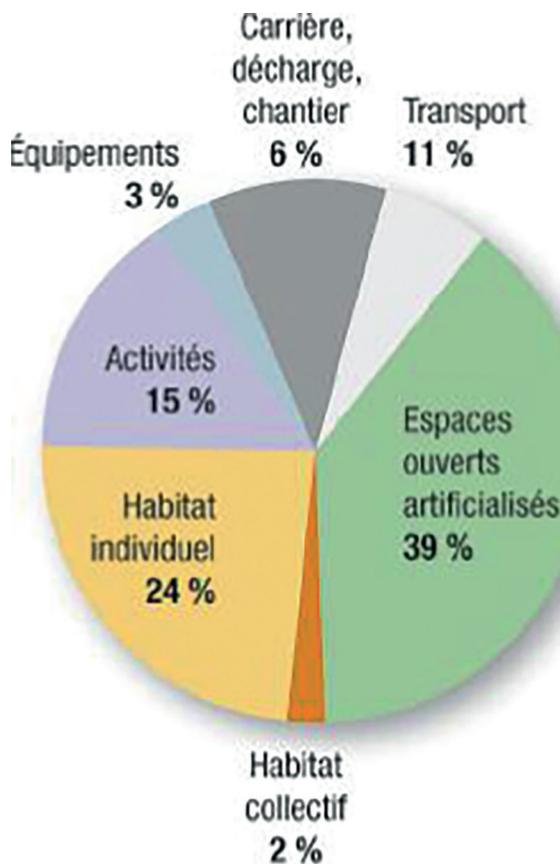


Figure 3 : Que sont devenues les surfaces consommées depuis 1982 ?

paces naturels ont crû respectivement de 13 ha/an et de 566 ha/an.

Si les réponses apportées à l'échelon national au défi que représente cette forte augmentation de la consommation foncière se sont structurées essentiellement autour de la loi SRU de 2000, de celle de modernisation de l'agriculture et de la pêche de 2010 et de la loi Alur de 2014, c'est dès 1994 que la région francilienne a intégré dans son schéma directeur (SDRIF) l'enjeu que représente la maîtrise de la consommation de ses espaces agricoles, naturels et forestiers.

Approuvé en 2013, le SDRIF 2030 incite les collectivités territoriales à limiter la consommation foncière de leurs espaces agricoles, naturels et forestiers et à amplifier leur lutte contre l'étalement urbain, notamment à travers la création de fronts urbains d'intérêt régional, qui constituent la limite « intangible » à toute urbanisation. Par ailleurs, les extensions urbaines sont particulièrement encadrées : « l'urbanisation doit se faire en continuité du bâti existant, et sous réserve de ne pas porter atteinte à une continuité écologique, une coupure d'urbanisation,

une continuité agricole, une liaison verte ou une lisière d'espace boisé, ou un front urbain d'intérêt régional ». L'importance accordée à l'optimisation des nouveaux espaces urbanisés et à la lutte contre l'« étalement urbain » justifient que des densités minimales s'appliquent aux secteurs d'extension.

Afin de mesurer les effets concrets des mesures spécifiques à l'Île-de-France en matière de limitation de la consommation foncière, il est nécessaire de comparer la croissance des espaces artificialisés de cette Région par rapport à celle observée au niveau du territoire national. Entre 2006 et 2012, elle était de 1,2 % en Île-de-France, contre près de 2,8 % dans le reste de la France, et ce pour une croissance de la population (3,2 %) identique dans les deux cas. Notons également qu'au cours de cette période, la croissance du PIB francilien a été plus rapide que celle du PIB national (3,4 %, contre 2,4 %). Cette divergence d'évolution témoigne de l'efficacité de la nouvelle philosophie d'aménagement développée par les deux derniers SDRIF.

Ainsi, si 424 850 logements et 36,5 millions de m² de locaux d'activité ont été mis en chantier entre 2003 et 2012, une partie de plus en plus considérable de ces travaux s'inscrit dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain.

À une échelle plus locale, l'objectif de préservation des espaces ouverts doit être traduit dans les projets de territoire. Les Schémas de cohérence territoriale (SCoT) doivent obligatoirement inclure une analyse de la consommation foncière observée au cours des dix dernières années, ainsi que des objectifs chiffrés de limitation des extensions urbaines. Les règlements associés aux zones agricoles (A) et naturelles (N) dans les plans locaux d'urbanisme (PLU) peuvent également être très restrictifs quant aux possibilités d'extension des zones urbanisées. La multiplication des zones à urbaniser (AU) peut, à l'inverse, être source de pressions foncières.

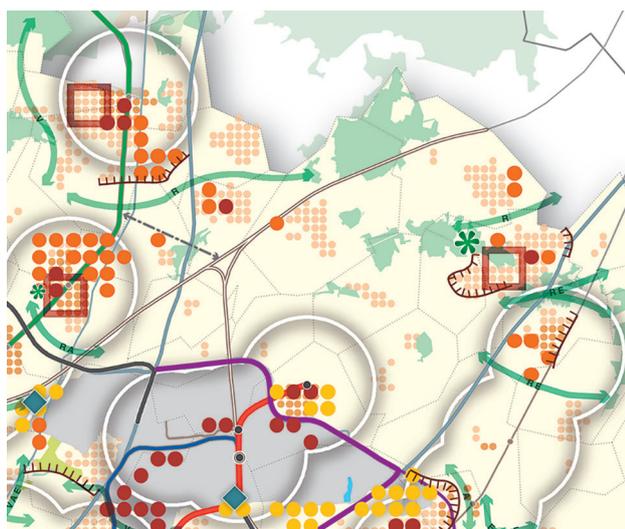
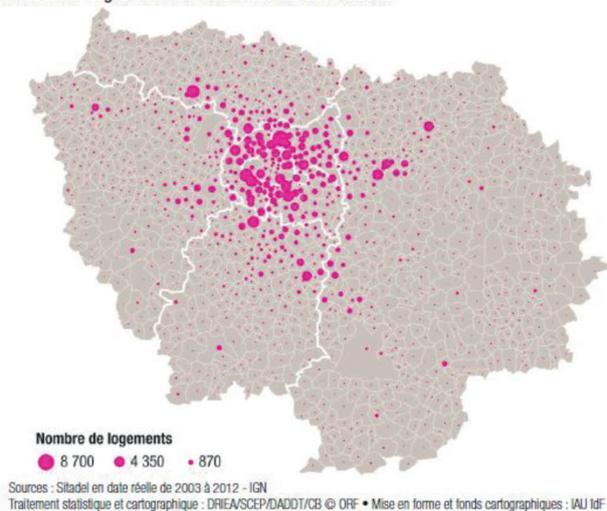


Figure 4 : Carte de destination générale des différentes parties du territoire francilien et sa légende.

Nombre de logements mis en chantier de 2003 à 2012



Surfaces de locaux d'activités artisanales, industrielles, commerciales et entrepôts mis en chantier de 2003 à 2012

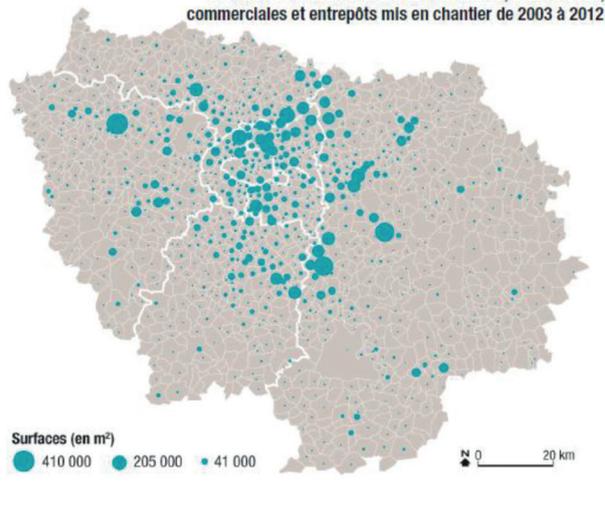


Figure 5.

Au-delà de la pression de l'urbanisation, celle des marchés fonciers

Préserver le foncier rural de l'urbanisation ne peut suffire pour résister aux pressions foncières. Des volontés distinctes visant à soutenir l'effort de construction, à préserver l'environnement ou encore à protéger l'activité agricole peuvent donc entrer en concurrence et, de fait, augmenter la pression foncière, laquelle contribue à déstabiliser le fonctionnement des espaces ouverts. La compétition entre acteurs joue alors à la hausse sur les prix des terres, même pour celles qui ne sont pas destinées à l'urbanisation.

Les espaces ouverts désignent des espaces « de pleine terre », qui ont pour caractéristiques communes d'avoir un sol vivant apte à remplir de multiples fonctions économiques, environnementales et sociales, et d'être riches en potentialités.

Les biens soumis à une forte pression foncière sont identifiés à partir d'un critère de prix de vente. Fixé à 1 € ou 5 €/m², selon que les terrains concernés sont des terres de grande culture ou des terres spécialisées, ce prix constitue le seuil au-delà duquel toute valorisation agricole ou naturelle est rendue difficile. L'augmentation des prix, qu'elle soit motivée par l'anticipation d'une urbanisation à venir, la concurrence dans l'accès aux terres exploitables, l'évolution vers des usages récréatifs, a pour effet immédiat, si ce n'est d'interdire l'accès des agriculteurs aux terres libres, de mettre en péril l'équilibre économique de leur exploitation. Ainsi, les pressions foncières, sans qu'elles traduisent nécessairement une extension de l'urbanisation, président à des phénomènes de déprise agricole.

En 2007, les surfaces soumises à pression foncière représentaient 44 % du marché rural. Depuis 2010, ce niveau

est redescendu à moins de 30 %. En 2014, 1 020 transactions représentant 720 ha étaient considérées comme révélatrices de pressions foncières.

SURFACES DES TRANSACTIONS SOUMISES À PRESSIONS FONCIÈRES

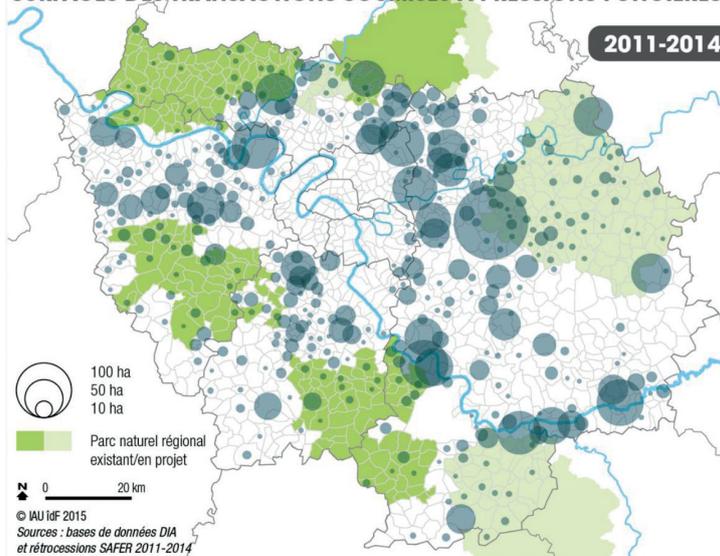


Figure 6 : Surfaces des transactions soumises à pression foncière entre 2011 et 2014.

La stabilisation observée au cours des dernières années est notamment suscitée par les politiques publiques mises en œuvre. Tout d'abord, la forte régulation du marché tient à l'action conjointe de la SAFER et des collectivités territoriales. Les effets des politiques menées au niveau régional ou local en matière de préservation des espaces ouverts peuvent également être identifiés, notamment quant à leur contribution à un changement du regard porté sur les espaces ouverts, qui sont aujourd'hui bien plus appréciés pour leur valeur intrinsèque qu'en tant que « réserves foncières pour l'urbanisation ».

La régulation des marchés et l'usage d'outils de préservation, deux leviers pour maintenir l'agriculture

La SAFER (Société d'aménagement foncier et d'établissement rural), connue pour son intervention en matière de préservation des terrains agricoles, est impliquée de manière plus globale dans la gestion de tous les espaces ouverts, espaces naturels et forestiers inclus. Son objectif principal est de contribuer au maintien d'une agriculture dynamique en Île-de-France, notamment en limitant la spéculation foncière et en préservant les espaces ouverts existants de la périurbanisation.

Pour cela, elle dispose d'un droit de préemption rural qui lui permet de réguler le marché à travers l'acquisition et la mise à disposition de biens, ainsi qu'à travers l'établissement de prix référence à même de garantir le maintien d'une activité agricole. Elle conseille les collectivités territoriales afin que celles-ci puissent intégrer dans leurs documents d'urbanisme les principes d'aménagement des espaces ouverts définis à l'échelle régionale. L'action de la SAFER s'appuie aussi sur la pédagogie : il est en effet parfois nécessaire de convaincre les collectivités de privilégier la préservation d'espaces ouverts au développement d'extensions urbaines et de lieux de consommation.

La régulation des transactions est également un instrument lui permettant de stabiliser les prix. Ainsi, en 2013, les préemptions avec demande de révision du prix effectuées par la SAFER représentaient 72 % de l'ensemble des préemptions. Sur 96 préemptions, 75 % ont aboutis à des niveaux de prix (3 €/m²) en moyenne trois fois inférieurs aux prix initiaux.

Enfin, elle fournit aux collectivités des moyens leur permettant de reconquérir des espaces ouverts tombés en déprise, et ce au travers de deux procédures : celle des biens sans maître (des biens vacants)⁽¹⁾ et celle relative à la remise en état des terres incultes⁽²⁾.

pouvoir maintenir les espaces agricoles et naturels existants, notamment :

- la zone agricole protégée (ZAP) est une servitude d'utilité publique, un document annexé au PLU⁽³⁾. Au sein d'une ZAP, tout changement d'affectation du sol est obligatoirement soumis à la chambre d'agriculture et à la commission départementale d'orientation de l'agriculture (CDOA), si l'une d'entre elles donne un avis défavorable, une décision motivée du préfet est nécessaire. Elle préserve ainsi le foncier agricole en offrant une visibilité à long terme qui sécurise les agriculteurs dans l'exploitation de leurs terres ;
- le périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (PPEANP⁽⁴⁾) permet de protéger un espace ouvert en sanctuarisant les périmètres des zones agricoles (A) ou naturelles (N) des plans locaux d'urbanisme. Ce périmètre de protection ne peut être modifié que par décret interministériel ;
- les périmètres régionaux d'intervention foncière (PRIF) sont un dispositif propre à l'Île-de-France. Définis par l'Agence des espaces verts de la région Île-de-France (AEV), il en existait 55 en 2016 correspondant à une superficie de 41 000 ha, principalement dans des espaces périurbains. Annexés aux documents d'urbanisme, ils permettent aux communes de déléguer la gestion des espaces ouverts à l'AEV. Celle-ci peut y acquérir des terrains, exercer un rôle de bailleur, solliciter la SAFER pour qu'elle exerce son droit de préemption, voire que celle-ci lui en délègue l'exercice.

En parallèle, des politiques de portage foncier, qui consistent en l'acquisition d'un bien afin d'y installer par la suite le porteur d'un projet s'inscrivant en adéquation avec les objectifs de préservation de la ruralité, permettent de pallier les effets pervers des mécanismes de marché et la pression foncière qui leur est liée.

Assurer le maintien d'espaces agricoles et naturels fonctionnels

Au-delà de la préservation des sols et de la régulation des marchés, d'autres dynamiques invisibles jouent un rôle fondamental dans le maintien d'espaces agricoles, naturels et forestiers qui soient véritablement « vivants ».

En réponse aux demandes des élus, l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France (IAU ÎdF), en partenariat avec la direction régionale et interdépartementale de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt (Driaaf) et la direction régionale et interdépartementale de l'Environnement et de l'Énergie (Driea), a conçu une méthode d'analyse qui appréhende les espaces ouverts à partir de leur fonctionnalité et invite à concilier, à travers le projet de territoire, la préservation de ces espaces et le développement urbain.

Communes sous convention et préemptions de la Safer

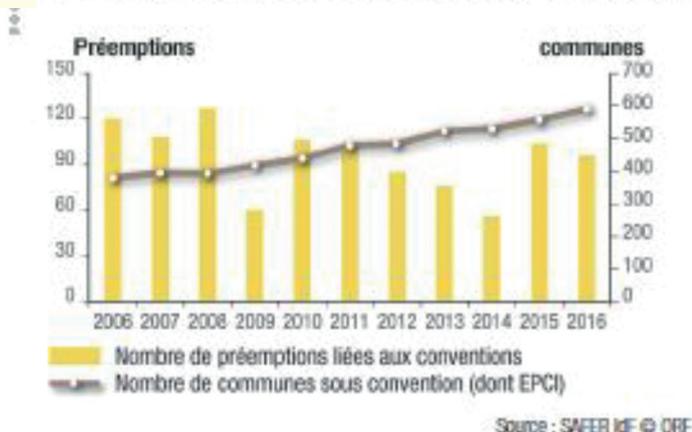


Figure 7.

Plusieurs dispositifs de protection des espaces ouverts sont par ailleurs mobilisables par les collectivités pour

(1) Articles L. 1123-1 et suivants du Code général de la propriété des personnes publiques.

(2) Article L.125 du Code rural.

(3) Articles L. 112-2 et R. 112-1-4 à R. 112-1-10 du Code rural.

(4) Articles L. 143-1 du Code de l'urbanisme.

Fonctionnement des milieux naturels

- milieux naturels de forêt, robustes
- milieux naturels de vallée, fragilisés
- milieux naturels de plateau, dispersés
- principaux réservoirs de biodiversité
- milieux naturels très fragiles

Menaces sur le fonctionnement

- consommation par urbanisation future
- fractionnement par infrastructures futures
- menace par surfréquentation

risque de destructuration

Préservation du fonctionnement

- connexion biologique majeure à maintenir
- connexion de vallée à maintenir
- front urbain à maintenir

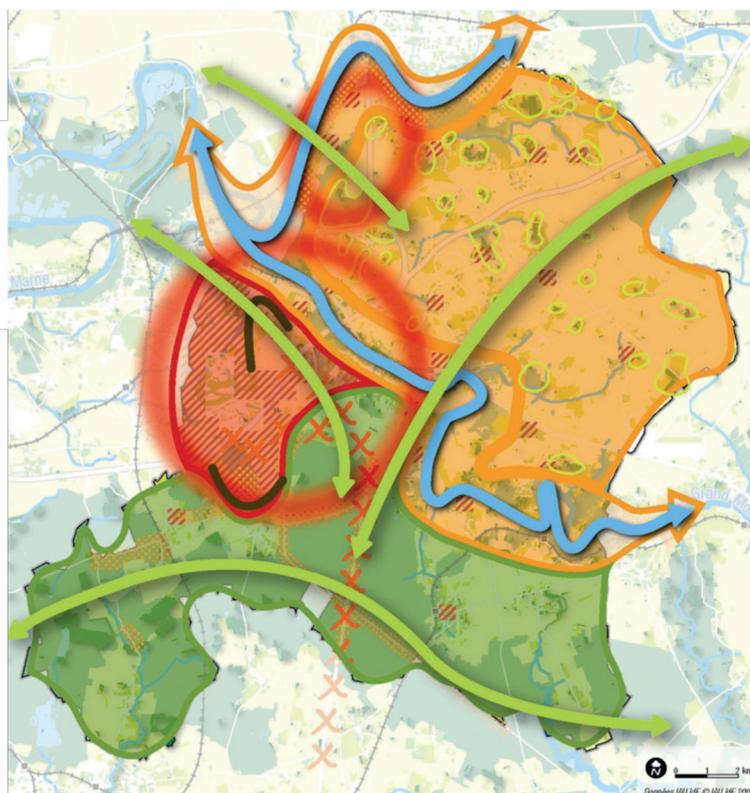


Figure 8 : Exemple d'analyse fonctionnelle d'un espace ouvert naturel.

La fonctionnalité d'un espace ouvert est évaluée à partir de sa capacité à assurer de manière satisfaisante les fonctions qui lui sont assignées. La capacité productive d'un espace agricole confronté à la pression foncière peut ainsi être perturbée par le mitage du territoire lié à la périurbanisation, par exemple en contraignant la circulation entre les parcelles. Le morcellement des espaces ouverts et la création d'infrastructures linéaires de transport perturbent également les écosystèmes.

L'analyse fonctionnelle des espaces ouverts restitue tout d'abord le territoire dans son contexte et met en évidence l'armature des espaces ouverts. Elle développe ensuite des analyses fonctionnelles thématiques (agricole, forestière et naturelle) qui rendent lisible le fonctionnement économique, écologique et social de l'espace étudié, tout en révélant les enjeux nécessitant une intervention des élus ou des aménageurs. Afin d'éviter de détruire inutilement les espaces ouverts et afin d'améliorer le cadre de vie dans les espaces urbanisés, des actions sont proposées pour valoriser, maintenir, restaurer ce système fonctionnel et ouvrir un « dialogue » avec le projet urbain. L'analyse est à réaliser en étroite collaboration avec les experts agricoles, forestiers, naturalistes et avec les acteurs locaux. Le Conseil régional d'Île-de-France et l'État soutiennent cette démarche depuis sa création et favorisent sa mise en œuvre en accompagnant financièrement les collectivités qui l'appliquent. Des subventions régionales sont ainsi mobilisables pour réaliser ces travaux d'analyse, notamment dans le cadre d'un SCOT ou de la stratégie régionale de la biodiversité.

Ces analyses servent ensuite de supports aux différentes réponses apportées par les acteurs du territoire pour li-

miter les pressions foncières et pallier les dysfonctionnements propres à ces espaces ouverts. Elles offrent surtout un diagnostic préalable précieux pour élaborer un projet de territoire qui intègre les espaces ouverts en capitalisant sur leurs atouts et en veillant aux endroits stratégiques à préserver pour ne pas déstabiliser leur fonctionnement.

Bibliographie

Observatoire régional du foncier en Île-de-France (2017), « Les marchés fonciers franciliens », *Note de conjoncture*, Paris, Publication IAU ÎdF, octobre.

OMHOVÈRE M. (2015), « Vers une stabilisation des pressions foncières en milieu rural ? », *Note rapide de l'IAU ÎdF*, n°708.

CONSTANTY V. & ZEIGER P. (2014), « Le Mos, reflet de 30 ans de dynamiques territoriales », *Les cahiers de l'IAU ÎdF*, n°169, pp. 9-14.

IAU ÎdF/SAFER ÎdF (2013), « Pressions foncières : quel plan d'actions pour l'Île-de-France ? », Actes de la rencontre du 13 décembre 2012, Paris, Publication IAU ÎdF.

OMHOVÈRE M. (2012), « Vers une autre gestion des espaces ouverts », *Les Cahiers de l'IAU ÎdF*, n°163, pp. 67-69.

DE BIASI L., CHARRE S. & LARUELLE N. (2011), « Comment prendre en compte le fonctionnement des espaces ouverts ? », *Les carnets pratiques du Sdrif*, n°5, IAU.

DE BIASI L. & CHARRE S. (2010), « L'analyse fonctionnelle des espaces ouverts : un outil pour les territoires », *Note rapide de l'IAU ÎdF*, n°499.