

## Les pressions foncières en milieu agricole et naturel au regard du SDRIF

Entre 1994 et 1999, l'Île-de-France s'est développée en partie au détriment de l'espace rural et agricole, à un rythme toutefois inférieur aux périodes antérieures. Le SDRIF préconise le maintien de l'équilibre entre zone urbaine et naturelle. L'étude des pressions foncières, réalisée dans le cadre du partenariat entre la SAFER d'Île-de-France et l'Iaurif, permet de définir les processus de valorisation foncière et les transformations des espaces agricoles et naturels. Ces constats posent la question du rôle du SDRIF. S'il a bien pour objet d'organiser l'urbanisation comment peut-il réorienter les tendances spontanées du marché ?

Depuis l'après-guerre, les politiques foncières ont été traditionnellement volontaristes en milieu agricole. Entre 1960 et 1980, elles ont été un puissant moyen de restructuration socio-économique de l'espace agricole, en réponse à l'exode rural. À la fin des années 90, des politiques foncières partenariales entre la SAFER, l'AEV et l'AFTRP, ont été initiées pour agir spécifiquement sur les espaces agricoles, naturels et ruraux.

### Les objectifs du SDRIF

Avec un million d'hectares d'espaces naturels, agricoles et ruraux, l'Île-de-France demeure une grande région agricole : la superficie agricole utilisée couvre la moitié de ces surfaces. Les orientations du SDRIF préconisent le maintien de l'équilibre entre zone urbaine et naturelle. Les espaces naturels, boisés et agricoles sont à protéger pour leur intérêt économique ou patrimonial et doivent donc être consommés de façon économe. Les orientations du SDRIF de 1994 en la matière préconisent de :

- freiner la consommation des espaces et de maintenir la progression du front urbain à un niveau raisonnable. Il convient pour cela d'assurer un prélèvement économe de l'espace pour l'urbanisation (1 750 ha/an) ;
- défendre l'intégrité des bois et forêts en les préservant contre l'urbanisation. Le SDRIF préconise le respect des lisières et l'organisation de leur fréquentation par le public en Ceinture verte. Les espaces paysagers, dont certains sites remarquables, doivent également bénéficier d'une protection renforcée ;
- préserver l'espace agricole, parallèlement à l'activité économique ;
- exploiter les richesses du sous-sol et ne pas considérer l'exploitation des gisements franciliens comme



Legume Corinne, © Iaurif

concurrente de l'activité agricole des sols ;

- offrir aux habitants des lieux de détente, maintenir une agriculture de proximité et développer les jardins familiaux en Ceinture verte.

Dès lors que les terres agricoles sont destinées à être urbanisées, le SDRIF préconise d'en limiter l'impact sur l'économie agricole. Par ailleurs, le SDRIF souligne le rôle structurant

### Méthodologie

L'analyse des marchés fonciers sur la période 1994-1999 repose sur une approche segmentée du marché : les Déclarations d'intention d'aliéner (DIA) mettent en lumière qui sont les acteurs du marché, quels types de fonds sont concernés, quelle est leur destination et leur valeur de transaction. En outre, les notifications transmises par les notaires à la SAFER, nous renseignent non seulement sur la qualité de l'acquéreur mais aussi sur la qualité du vendeur. On peut ainsi distinguer différents acteurs :

- les personnes physiques,
- les personnes morales,
- les sans profession,
- les collectivités locales.

Un éclairage du point de vue des mutations des espaces entre 1994 et 1999, à travers l'outil Mode d'occupation du sol (MOS), conforte les constats tirés de l'analyse des DIA. Il permet de qualifier géographiquement et structurellement des changements qui conditionnent le devenir des espaces naturels et agricoles. Cette étude est réalisée en francs, valeur monétaire en vigueur entre 1994 et 1999. Des équivalences en euros seront toutefois insérées dans la présente note.

### Répartition du marché ayant fait l'objet d'une DIA en 1999

		Nombre de transactions (unité)	Volume financier (KF)	Surface (ha)	Prix moyen (F/m <sup>2</sup> )
Acquéreur agricole	Mixte (terres +bâti)	60	72 500	860	8
	Bâti d'habitation	10	9 500	20	42
	Terre	1 100	162 600	5 350	3
<b>Ensemble des acquéreurs agricoles</b>		<b>1 170</b>	<b>244 600</b>	<b>6 230</b>	<b>4</b>
Acquéreur non-agricole	Mixte (terres +bâti)	90	159 300	730	22
	Bâti d'habitation	370	493 800	590	84
	Terre	2 070	338 800	2 430	14
<b>Ensemble des acquéreurs non-agricoles</b>		<b>2 530</b>	<b>991 900</b>	<b>3 750</b>	<b>26</b>
<b>Totalité du marché</b>		<b>3 700</b>	<b>1 236 300</b>	<b>9 980</b>	<b>12 (1,8€/m<sup>2</sup>)</b>

Source : SAFER 1999 (valeurs arrondies) - Hors préemption de la SAFER.

de la SAFER dans la mise en œuvre de la politique foncière. Celle-ci a pour mission de développer et protéger les espaces agricoles et naturels en Ile-de-France, et ce en privilégiant la politique du droit de préemption. Néanmoins, pour mener à bien sa politique, la SAFER doit agir sur un marché qui tend à sortir de l'économie agricole et qui se situe en moyenne six fois au-dessus de celui de la terre agricole (5 F/m<sup>2</sup>, soit 0,8 €/m<sup>2</sup>). La question cruciale concerne le maintien de l'activité économique agricole, y compris sur des sites soumis à ces pressions foncières et sur les espaces de moindre rentabilité.

### L'observation des marchés fonciers et l'analyse des pressions foncières

En 1999, l'ensemble des notifications concernant les terres agricoles s'élevait à 3 700 Déclarations d'intention d'aliéner (DIA) pour une surface totale de 10 000 hectares, soit 1 % de la surface naturelle et agricole régionale, pour un volume financier de l'ordre du milliard de francs (soit

150 millions d'euros). Sur les 3 700 DIA, 2 530 (soit 68 %) pourraient se détourner de l'usage agricole et naturel au profit d'un usage urbain. Ainsi, 1 170 DIA restent liées à un usage agricole (exploitation forestière et agricole principalement).

#### Une majorité d'acquéreurs non-agricoles

Sur l'ensemble du marché foncier agricole et naturel, les acquéreurs non-agricoles représentent deux tiers des transactions et 80 % du volume financier total, pour un tiers des surfaces mises en vente. Ils dominent le marché des terres agricoles en termes de transactions mais agissent sur des surfaces moindres (1,5 ha contre 5,3 ha pour les acquéreurs agricoles). Ainsi, plus des deux tiers des surfaces aliénées en 1999 conservent une destination agricole.

#### Beaucoup de vendeurs non-agricoles

Par ailleurs, en 1999, 84 % du marché des terres agricoles est alimenté par des vendeurs non-agricoles, c'est-à-dire qui ne sont déjà plus liés à l'activité agricole (8 320 ha mis en vente). La moitié des surfaces s'échange ainsi entre vendeurs non-agricoles et acquéreurs agricoles (4 800 ha, 1080 DIA, au prix de

4 F/m<sup>2</sup> soit 0,6 €/m<sup>2</sup>). On observe donc un changement de main pour la moitié des surfaces échangées au cours de l'année 1999, ce qui peut en partie s'expliquer par les achats effectués par des acquéreurs agricoles à leurs propriétaires bailleurs. De plus, le poids financier du foncier pour constituer une exploitation agricole contraint grand nombre d'agriculteur à exploiter en faire-valoir indirect (fermage...). Ainsi, lorsqu'un agriculteur acquiert un bien où il y a un bail, dans sept cas sur dix, il s'agit du fermier en place.

#### Un marché de terres

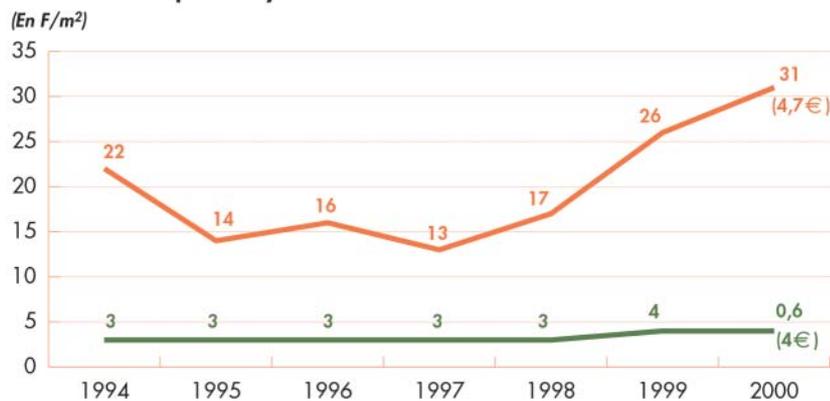
Les DIA non bâties se répartissent de façon homogène sur le territoire régional, même si les surfaces moyennes sont plus élevées en Seine-et-Marne et au sud de l'Essonne.

Le marché foncier des biens agricoles bâtis reste restreint (14 % des notifications régionales et 22 % des surfaces faisant l'objet d'une DIA) mais représente 59 % du volume financier total. Celui de l'habitation est davantage valorisé à l'ouest du territoire régional.

Depuis 1994, le marché des espaces naturels et agricoles se valorise<sup>(1)</sup> nettement.

Les pressions foncières en milieu agricole et naturel au regard du SDRIF

### L'évolution du prix moyen des DIA entre 1994 et 2000



Source : SAFER.

#### Une valorisation foncière

##### différenciée selon l'acquéreur

Les deux types d'acquéreurs n'interviennent pas sur le marché de façon similaire. Au-delà de 5 F/m<sup>2</sup> (soit 0,8 €/m<sup>2</sup>), le marché des terres agricoles se situe sur le segment valorisé du foncier. On peut alors supposer que des usages non-agricoles des fonds peuvent se faire au détriment des utilisations agricoles. En deçà de ce prix, l'activité agricole pourra rentabiliser l'investissement. Les fonds inférieurs à 5 F/m<sup>2</sup> représentent 50 % des DIA, mais 78 % des surfaces aliénées.

Le montant moyen des terres agricoles acquises par les agriculteurs, qui était de 3 F/m<sup>2</sup> en 1994, se situe à 4 F/m<sup>2</sup> en 2000. Sur sept ans, le prix des terres acquises par les professions agricoles reste stable.

Le montant moyen des terres agrico-

les convoitées par les professions non agricoles connaît, par contre, une augmentation, malgré la baisse enregistrée entre 1995 et 1997. Cet infléchissement correspond vraisemblablement à l'effet immédiatement régulateur du SDRIF, proposant alors une offre régionale renouvelée et cadrée. En sept ans, le marché est passé de 22 F/m<sup>2</sup> (3,3 €/m<sup>2</sup>) en 1994 à 31 F/m<sup>2</sup> (4,7 €/m<sup>2</sup>) en 2000. Cette valorisation des terres agricoles rend difficile les missions confiées à la SAFER et à d'autres organismes ayant pour vocation la sauvegarde des milieux naturels et le maintien de certaines activités économiques agricoles. Cette augmentation du prix moyen exercée par les professions non liées à l'économie agricole montre l'existence d'une valorisation de la terre agricole. Une fois observée, cette valorisation foncière pose la question

du rôle du SDRIF dans les espaces agricoles et naturels. Ce document qui organise l'urbanisation se heurte-t-il aux tendances spontanées du marché (cabanisation, pratique agricole périurbaine...)?

#### Une valorisation foncière différenciée selon les départements

En comparant les surfaces aliénées aux superficies rurales de chaque département, on constate que la répartition des terres mises en vente est équilibrée.

Par contre, le volume financier de chaque département ramené à la superficie rurale montre les différences de valorisation du patrimoine foncier agricole et naturel en grande couronne. De ce fait, en 1999 et en 2000, le marché foncier le plus valorisé concerne les Yvelines et le Val-d'Oise. C'est aussi dans ces deux départements que les surfaces moyennes des DIA sont les moins importantes. Mais le département des Yvelines reste le plus sujet à la pression foncière : la proportion d'espaces agricoles et naturels concernés y est la plus forte (19,1 ‰). De plus, pour un volume de surfaces totales et de surfaces moyennes similaires dans les Yvelines et en Essonne, les prix moyens des DIA varient du simple au double.

(1) La valorisation foncière est le processus par lequel une valeur foncière est en augmentation du fait de son occupation (rendement ou rentabilité) ou/et de son usage futur (valeur d'anticipation).

#### Les DIA en Grande couronne en 1999

	SAU	Surface totale des DIA (en ha)	Surfaces échangées /SAU (x1000)	Surface moyenne de la DIA (en m <sup>2</sup> )	Prix moyen (en F/ m <sup>2</sup> ) en 1999
Seine-et-Marne	340 820	5 820	17,1	30 240	8
Yvelines	94 080	1 790	19,1	25 310	22
Essonne	89 010	1 520	17,1	24 410	12
Val-d'Oise	59 840	680	11,3	15 400	23
Grande couronne	583 750	9 810	16,8	26 540	12 (1,8 €/m <sup>2</sup> )

Source : SAFER 1999 et DDAF - Services statistiques - AGRESTE 1999.

### La zone de la Ceinture verte, un espace convoité

La zone de la Ceinture verte est l'espace où se concentrent les conflits d'usage pour l'utilisation des espaces non-bâties ou peu occupés. L'enjeu se situe au niveau de la nécessité de protéger et de mettre en valeur les espaces de respiration ; les espaces à valeur paysagère ou les espaces constituant des entités géographiques agricoles et naturelles. Sur ces mêmes espaces s'expriment les demandes d'un foncier disponible, rapidement mobilisable pour des utilisations urbaines.

Le marché des terres naturelles et agricoles est donc soumis à la pression urbaine et économique. L'importante demande de foncier des acquéreurs agricoles et non-agricoles entraîne une rarefaction de certains espaces et implique leur valorisation. De ce fait, le niveau de prix des DIA est en moyenne six fois supérieur à celui des terres agricoles, ce qui rend difficile les missions confiées à la SAFER.

### Les facteurs de pressions foncières

Plusieurs facteurs expliquent la concentration de pressions foncières et la valorisation de certains territoires.

#### Les facteurs facilitant l'urbanisation au sens strict

- Les infrastructures de transports et, plus globalement, la bonne desserte multimodale.
- La proximité d'une agglomération (centrale ou secondaire) et les corridors naturels d'urbanisation.
- L'urbanisation autorisée par le SDRIF et les autres documents d'urbanisme.
- Les espaces ruraux qui n'ont plus de lien avec l'activité agricole (carrières, espaces ruraux vacants...).

- Les demandes spécifiques sur ce type d'espaces (occupation pour les loisirs de proximité, ZAE, infrastructures de transport et équipements...).

#### Les facteurs favorisant une qualité de la vie

- Les massifs forestiers.
- Les Parcs Naturels Régionaux.
- Les sites classés.
- Les vallées.

### Les enjeux de la pression foncière en milieu agricole et naturel

Les enjeux de transformation sont les mêmes pour les espaces naturels, agricoles ou ruraux, qu'ils tendent à une vocation urbaine ou soient fortement valorisés par un cadre de vie attractif. Les différences se manifestent et se manifesteront au travers de la hiérarchisation des priorités et des choix stratégiques.

**Le premier enjeu concerne la pérennité de la vocation agricole et naturelle des espaces.** L'expression du marché trouve des logiques et des justifications qui ne sont pas toutes contenues par les stratégies de mise en œuvre du SDRIF. De plus, la pression foncière est relative aux conflits d'usage sur un espace où se multiplient les demandes. Ce point pose la question de l'incohérence des politiques et des décisions d'aménagement à toutes les échelles.

Un éclairage sur les complémentarités et les spécificités des territoires trouve d'autant mieux sa place qu'il facilite la stratégie d'accompagnement d'un schéma régional. Il appuie et relaye les espaces agricoles à pérenniser et les espaces urbains ou destinés à le devenir. Le péri-urbain reste la zone privilégiée de rencontre entre ces deux milieux. Il s'agit d'un espace transitionnel.



Charusset © Iaurif

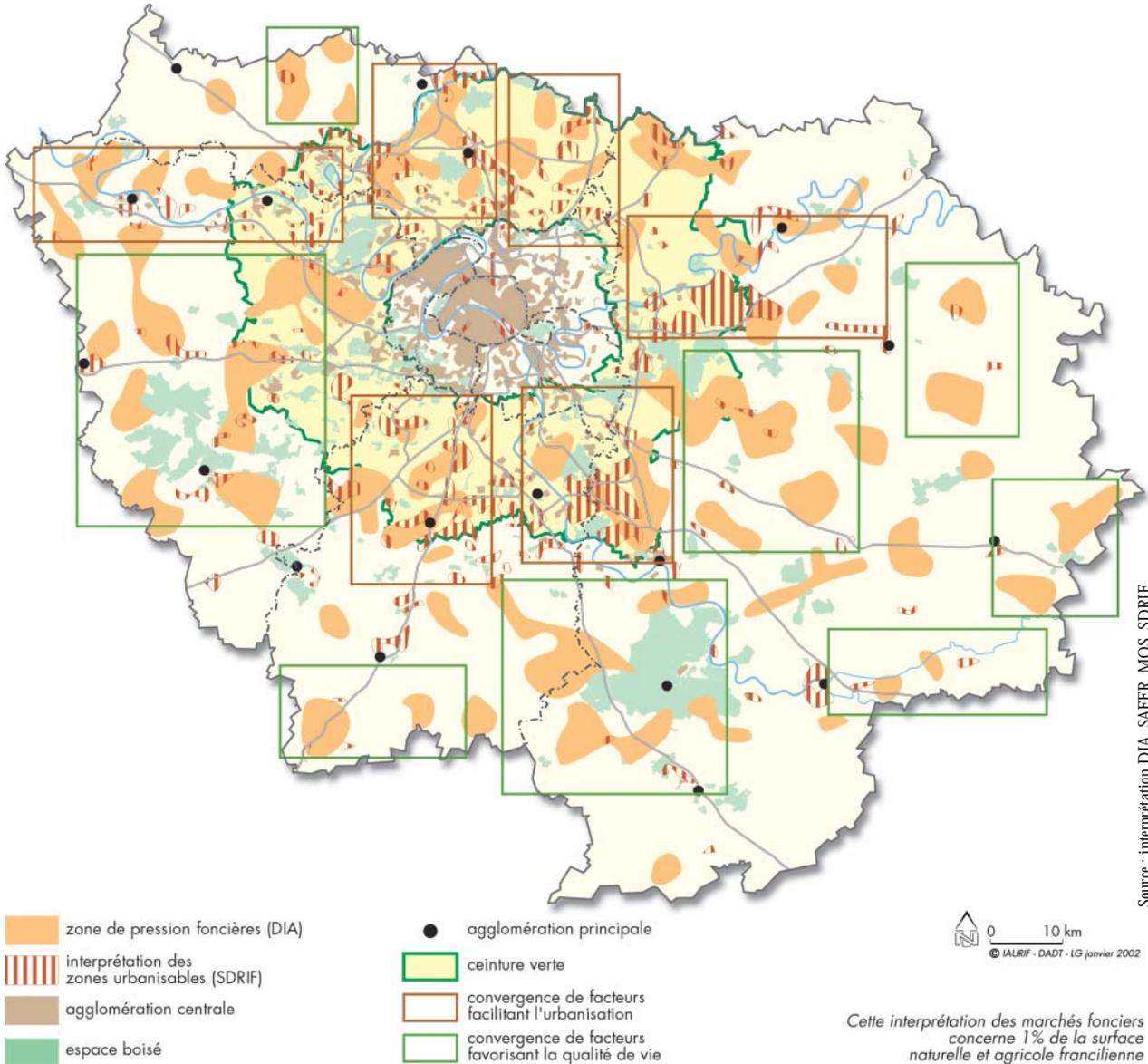
**La solidarité entre l'espace urbain et l'espace rural est le second enjeu.** Il semblerait que la vision binaire ville – campagne s'atténue. En effet, la rurbanisation et l'agriculture périurbaine se côtoient sur des espaces assez vastes en Ile-de-France. En outre, les populations rurales, souvent non-agricoles, recherchent de plus en plus les services et avantages qu'offre la ville. Les citadins se rapprochent de plus en plus des milieux ruraux et naturels (loisirs de plein air, fermes ouvertes au public...). Les relations entre la ville et la campagne s'entremêlent.

**Un troisième enjeu difficile à prendre en compte sera celui des attentes des populations,** usagers potentiels, ponctuels ou permanents qui interagissent sur les espaces concernés. Comment concilier ces complémentarités et ces solidarités sur le long terme ?

### Quels ajustements de la planification et des politiques foncières pour ces espaces ?

Les axes stratégiques soutenus par le SDRIF en matière d'espaces naturels et agricoles organisent clairement leur protection et leur valorisation. Les pressions qui s'y exercent sont des mouvements de valorisation foncière dont une partie correspond à des pressions urbaines. Lorsque ces dernières ne sont pas liées à l'intérêt général (sociétés de transports, carrières, collectivités locales...), elles relèvent de motivations variées :

Valorisation des espaces naturels et agricoles depuis 1994



l'appropriation d'un cadre de vie rural pour répondre à des besoins individuels ou collectifs et, plus rarement, l'achat d'anticipation à caractère spéculatif.

Ce pari sur l'avenir dépend de la façon dont le SDRIF est relayé localement et par les politiques d'accompagnement mises en place. Le moment de bascule se fait souvent par influence et proximité du front

urbain et de ses franges.

Qu'en est-il alors des stratégies de planification sur les espaces transitionnels autour de l'agglomération centrale et le long des corridors d'urbanisation ? Ces espaces périurbains restent le lieu d'artificialisation ou de minéralisation des sols (consommation annuelle de plus de 1 000 ha/an).

Dès lors, un axe stratégique fort ne

serait-il pas de garantir (ou de crédibiliser) à long terme les zones transitionnelles que sont, entre autres, les espaces urbains ouverts au contact du front urbain (parcs liés aux activités de loisirs, espaces à caractère rural ou agricole ouvert au public, espaces verts publics, jardins familiaux, terrains de sports de plein air, etc.), pour limiter la diffusion de la pression foncière, voire de la spéculation ?

Les pressions foncières en milieu agricole et naturel au regard du SDRIF

Cette stratégie de consolidation et de garantie des espaces transitoires pourrait reposer sur trois volets complémentaires.

Tout d'abord, les politiques territoriales actives favorisent le lien et ajustent les stratégies locales et régionales. Il devient sans doute nécessaire de les consolider par des mesures et actions financières à la hauteur de l'enjeu et par une politique foncière ciblée et distributive. Cette dernière reste sans doute le mode d'accompagnement de stratégies durables :

- en amont : des diagnostics territoriaux et une veille foncière ciblée sur les espaces à enjeux ;
- en aval : des conventions fixant usage et vocation des espaces à protéger et à valoriser (installation de jeunes agriculteurs, remembrement agricole, etc.).



© Iaurif

Ensuite, une politique de renouvellement urbain active et bien accompagnée pourrait influencer sur la pérennité et la stabilité des espaces transitionnels, en limitant le report d'une demande de foncier urbain sur les espaces périphériques.

Enfin, pour permettre l'économie de ces espaces transitionnels de façon durable, il faudrait sans doute conforter d'une part les usages éco-

nomiques et humains *ad hoc* et, d'autre part, garantir un soutien institutionnel. Un soutien provenant non seulement du document de planification

régionale, mais aussi d'une gestion des sols à l'échelle intercommunale, avec des partenaires spécialisés comme la SAFER et l'AEV...

#### Les missions de la SAFER

1. L'installation et la transmission des exploitations agricoles.
2. L'aménagement parcellaire pour améliorer les conditions de production agricole et forestière et lutter contre la déprise.
3. Le développement équilibré des exploitations et des filières dans le cadre de la politique des structures.
4. La protection de l'environnement.
5. Le développement économique rural.
6. L'aménagement du territoire en zone rurale et périurbaine avec les partenaires publics.
7. La régulation et la mise en transparence du marché foncier rural.

#### La préemption de la SAFER

La SAFER dispose d'une prérogative de puissance publique qui lui permet de mener à bien ses missions. Cette prérogative se matérialise par des achats amiables et par l'usage du droit de préemption.

L'article L 143-1 du Code Rural précise que l'exercice du droit de préemption des SAFER sur les espaces à vocation agricole classés NC et ND au POS vise à dynamiser et revitaliser les campagnes (remembrement, installation de jeunes agriculteurs, ...). En 1999, l'article L 143-2 du Code rural élargit le droit de préemption des SAFER aux questions environnementales : projet de mise en valeur des paysages, protection de l'environnement et préservation d'espaces naturels de la Ceinture verte, aménagements de berges de rivières, création de sentiers pédestres, protection d'Espaces naturels sensibles (ENS). Le motif paysager représente un quart des préemptions opposées par la SAFER.

#### Les conventions partenariales

Un peu plus de 120 communes sont signataires d'une convention avec la SAFER. Ces conventions de surveillance foncière améliorent l'impact des stratégies de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels. Elles se situent surtout dans les Yvelines, en Essonne et en Seine-et-Marne, sur les espaces périurbains.

Des conventions avec l'AFTRP et l'AEV permettent, respectivement, de rétrocéder certains espaces en ZAD à l'agriculture et d'améliorer la mise en œuvre des politiques de préservation d'espaces naturels dans la Ceinture verte.